تصوير ابو عبد الرحمن الكردي

منتدى اقرأ الثقافي
www.iqra.ahlamontada.com

الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية

دراسة مقارنة بالقانون الإداري

الدكتور
محمود محمد معابرة
دكتوراه في الفقه وأصوله

7130898
الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية دراسة مقارنة مع القانون
حقوق / حقوق عمومي
700,000

المملكة الأردنية الهاشمية/رقم الايداع لدى دائرة المكتبة الوطنية: (2010/7/2472)

274 ,54

معابرة، محمود محمد

الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية//محمود محمد معابرة - عمان: دار الثقافة 2011

رقم الإيداع: (2010/7/2472)

الواصفات:/الفساد الإداري//الشريعة الإسلامية//القانون الإداري//

• أعدت دائرة المكتبة الوطنية بيانات الفهرسة والتصنيف الأولية

ISBN 9957-16-650-2

Copyright ©

All rights reserved

جميع حقوق التأليف والطبع والنشر محفوظة للناشر

الطبعة الأولى 2011م - 1432هـ

يُحظر نشر أو ترجمة هذا الكتاب أو أي جزء منه، أو تخزين مادته بطريقة الاسترجاع، أو نقله على أي وجه، أو بأية طريقة، سواء أكانت إلكترونية أم ميكانيكية، أو بالتصوير، أو بالتسجيل، أو بأية طريقة أخرى، إلا بموافقة الناشر الخطية، وخلاف ذلك يُعرض لطائلة المسؤولية.

No part of this book may be published, translated, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying,recording or using any other form without acquiring the written approval from the publisher. Otherwise, the infractor shall be subject to the penalty of law.

دار الثقافة للنشر والتوزيع

المركز الرئيسي: عمان - وسط البلد - قرب الجامع الحسيني - عمارة الحجيري

هاتف: 4646361 6 (962 +) فاكس: 4610291 6 (962 +) ص. ب 1532 عمان 11118 الأردن

فرع الجامعة: عمان - شارع الملكة رانيا العبدالله (الجامعة سابقاً) - مقابل بوابة العلوم - مجمع عربيات التجاري

هاتف: 5341929 6 (962 +) فاكس: 5344929 6 (962 +) ص. ب 20412 عمان 11118 الأردن

Website: www.daralthaqafa.com e-mail: info@daralthaqafa.com

تصميم وإنتاج

مكتب دار الثقافة للتصميم والإنتاج

الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية

دراسة مقارنة بالقانون الإداري

الدكتور
محمود محمد معابرة
دكتوراه في الفقه وأصوله

أصل هذا الكتاب (رسالة دكتوراه)
بإشراف الدكتور عارف خليل أبو عيد
في الجامعة الأردنية - الأردن

دار الثقافة
للنشر والتوزيع
1432هـ-2011م

الإهداء

إلى . . . الغالي رحمه الله

أبي

إلى . . . التي كانت لي شرف التربية والحنان

إلى . . . من سهرت الليالي وتحملت مشاق الحياة فأحرقت أعصابها

وبذلت ما في وسعها ابتغاء راحتي وسعادتي

أمي

إلى . . . من دعما في روح الخير والثقة بالله عز وجل والمصابرة والجرأة في الحق وحب العلم الشرعي

شقيقاي علي وأحمد

إلى . . . رفيقة دربي التي تحملت عني عناء دراستي وخلوتي بنفسي وصبرها في ذلك

زوجتي

إلى . . . أزهار حياتي

أبنائي

إلى . . . كل من يفرح لسعادتي ويهتم بنجاحي

أصدقائي

إلى . . . كل طالب علم يبذل ما في وسعه ابتغاء مرضاة الله ورضوانه

** أهدي هذا الجهد المتواضع **

محمود

شكر وتقدير

الحمد لله والصلاة والسلام على رسول الله ﷺ وعلى آله وأصحابه الطيبين الطاهرين ومن اتبعهم بإحسان إلى يوم الدين.

إن من نعم الله عليّ أن وفقني لهذا العمل الذي هو بين أيدينا، فالشكر لله سبحانه وتعالى أولاً وأخيراً، وأسأله التوفيق في الدنيا والآخرة. ثم تقديراً واعترافاً لأهل الفضل بفضلهم، وعملاً بقول رسول الله ﷺ (من لا يشكر الناس لا يشكر الله)[1]. أتقدم بجزيل الشكر وعظيم الامتنان إلى أستاذي فضيلة الدكتور عارف خليل أبو عيد الذي غمرني بفضله، وقبول الإشراف على هذه الرسالة، وما قدمه لي من نصح وإرشاد، فلم يبخل علي بوقته الثمين، وجهده المقدر، وفتح لي صدره، وكان لإرشاداته القيمة أكبر الأثر في الأخذ بيدي لإتمام هذا البحث، فله مني جزيل الشكر والامتنان، فجزاه الله عني خير الجزاء، وبارك فيه.

كما أتقدم بالشكر والتقدير إلى أساتذتي الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة على تفضلهم بقبول مناقشة هذه الرسالة، ولما سيقدمونه من توجيهات وإرشادات قيمة ستساعد في إخراجها على أفضل وجه إن شاء الله.

ولا يفوتني أن شكر كل من قدم لي يد العون والمساعدة في إنجاز هذه الرسالة، وأخص بالذكر من لا أنساه أبداً رفيق دربي حمزة هزايمة.

والله ولي التوفيق

الباحث

---

(1) أخرجه الترمذي في (سننه) كتاب: البر والصلة، باب: ما جاء في الشكر لمن أحسن إليك (حديث: 1954) (403/3) وقال: حديث حسن صحيح. الألباني (صحيح الجامع) (حديث: 6601) وقال: صحيح.

الفهرس

الملخص 13
المقدمة 15

الفصل الأول

التعريف بالوظيفة العامة والموظف العام وواجباته وحقوقه

المبحث الأول: تعريف الوظيفة العامة والموظف العام في القانون والشريعة 29
المطلب الأول: مفهوم الوظيفة في اللغة 29
المطلب الثاني: مفهوم الوظيفة العامة والموظف العام في القوانين........................ 29
الفرع الأول: مفهوم الوظيفة العامة في القانون 29
الفرع الثاني: مفهوم الموظف العام في القانون 32
المطلب الثالث: مفهوم الوظيفة العامة والموظف العام في الشريعة........................ 35
الفرع الأول: مفهوم الوظيفة العامة في الشريعة.. 35
الفرع الثاني: مفهوم الموظف العام في الشريعة 37
المبحث الثاني: واجبات الموظف العام وحقوقه في القانون والشريعة 40
المطلب الأول: واجبات الموظف العام في القانون والشريعة 40
الفرع الأول: واجبات الموظف العام في القانون 40
الفرع الثاني: واجبات الموظف العام في الشريعة 49
المطلب الثاني: حقوق الموظف العام في القانون والشريعة 55
الفرع الأول: حقوق الموظف العام في القانون.. 56
الفرع الثاني: حقوق الموظف العام في الشريعة.. 62

الفصل الثاني

التعريف بالفساد الإداري وخصائصه وتاريخه وأسبابه وآثاره

المبحث الأول: مفهوم الفساد وألفاظه في القرآن والسنة وأنواعه وأدواته............ 72
المطلب الأول: مفهوم الفساد 72
الفرع الأول: الفساد في اللغة 72
الفرع الثاني: الفساد في الاصطلاح الإداري والقانوني 72
الفرع الثالث: الفساد في الاصطلاح الشرعي 74
المطلب الثاني: ورود لفظ الفساد في القرآن الكريم والسنة النبوية 75
الفرع الأول: ورود لفظ الفساد في القرآن الكريم........................... 75
الفرع الثاني: ورود لفظ الفساد في السنة النبوية 78
المطلب الثالث: أنواع الفساد وأدواته 80
الفرع الأول: أنواع الفساد.. 80
الفرع الثاني: أدوات الفساد 85
المبحث الثاني: مفهوم الفساد الإداري وخصائصه وعلاماته 91
المطلب الأول: مفهوم الفساد الإداري اصطلاحاً.................................. 91
المطلب الثاني: مفهوم الفساد الإداري في الاصطلاح الشرعي.......................... 98
المطلب الثالث: خصائص الفساد الإداري وعلاماته في علم الإدارة....................... 100
الفرع الأول: خصائص الفساد الإداري 101
الفرع الثاني: علامات الفساد الإداري 103
المبحث الثالث: الفساد الإداري من المنظور التاريخي والدولي والمحلي (الأردن) ... 104
المطلب الأول: الفساد الإداري من المنظور التاريخي 104
المطلب الثاني: الفساد الإداري من المنظور الدولي 105
المطلب الثالث: الفساد الإداري من المنظور المحلي (الأردن) 108
المبحث الرابع: أسباب الفساد الإداري وآثاره.. 114
المطلب الأول: أسباب الفساد الإداري 114
المطلب الثاني: آثار الفساد الإداري.. 119

الفصل الثالث

أنواع الفساد الإداري وموقف القانون والشريعة منها

المبحث الأول: الانحرافات التنظيمية............................ 128
المطلب الأول: مفهوم الانحرافات التنظيمية........................ 128
الفرع الأول: الانحراف في اللغة 128
الفرع الثاني: التنظيم في اللغة 128
الفرع الثالث: التنظيم في الاصطلاح............................. 128
الفرع الرابع: مفهوم الانحرافات التنظيمية في الاصطلاح............ 129
المطلب الثاني: صور الانحرافات التنظيمية وموقف القانون والشريعة منها ... 129
الصورة الأولى: عدم الالتزام بأوامر وتعليمات الرؤساء (عدم طاعة الرؤساء) .. 129
الصورة الثانية: إفشاء الأسرار الوظيفية 148
الصورة الثالثة: الإهمال الوظيفي 166
المبحث الثاني: الانحرافات السلوكية 174
المطلب الأول: مفهوم الانحرافات السلوكية 174
الفرع الأول: السلوك في اللغة.................................. 174
الفرع الثاني: السلوك في الاصطلاح.............................. 174
الفرع الثالث: الانحرافات السلوكية اصطلاحا...................... 174
المطلب الثاني: صور الانحرافات السلوكية 175
الصورة الأولى: عدم المحافظة على كرامة الوظيفة.................. 175
الصورة الثانية: سوء استعمال السلطة 180
المبحث الثالث: الانحرافات الجنائية.............................. 188
المطلب الأول: مفهوم الانحرافات الجنائية......................... 188
الفرع الأول: الجناية في اللغة................................... 188
الفرع الثاني: الجناية في القانون................................. 189
الفرع الثالث: الانحرافات الجنائية اصطلاحاً 189
المطلب الثاني: صور الانحرافات الجنائية 189
الصورة الأولى: الرشوة... 189
الصورة الثانية: التزوير 200
الصورة الثالثة: الاختلاس....................................... 212

الفصل الرابع

وسائل علاج الفساد الإداري من منظور الشريعة الإسلامية والتجربة الأردنية

المبحث الأول: السلطة الحاكمة (الدولة)........................ 227

المطلب الأول: القاعدة الأولى (الأمانة)........................ 227

المطلب الثاني: القاعدة الثانية (القوة)........................ 231

المطلب الثالث: القاعدة الثالثة (اختيار الأصلح "وضع الموظف المناسب في المكان المناسب")........................237

المبحث الثاني: القائد الإداري........................ 242

المطلب الأول: الحافز المعنوي........................ 242

القسم الأول: صفات القائد الإداري التي ترفع الحالة المعنوية 243

القسم الثاني: حوافز معنوية يقدمها القائد الإداري للعامل........................ 257

المطلب الثاني: الحافز المادي........................ 262

المبحث الثالث: الرقابة 265

المطلب الأول: الرقابة الإلهية (العلوية) 266

المطلب الثاني: الرقابة الذاتية........................ 267

المطلب الثالث: الرقابة الإدارية........................ 271

الأساس الأول: الأساليب والإجراءات التي من شأنها ضبط العمل الإداري..... 274

الأساس الثاني: وضع القوانين واللوائح التي تعمل على ضبط العمل الإداري... 286

المطلب الرابع: الرقابة القضائية (ديوان المظالم)........................ 291

المطلب الخامس: الرقابة الشعبية........................ 294

المرتكز الأول: سياسة الباب المفتوح 296

المرتكز الثاني: الرقابة المؤسساتية 300

المبحث الرابع: التنظيم الإداري (المركزية واللامركزية) 304

المبحث الخامس: التجربة الأردنية في مكافحة الفساد الإداري........................ 309

الخاتمة 329

المراجع........................ 335

الملخص

تتحدث هذه الدراسة عن موضوع الفساد الإداري، وتهدف إلى بيان أصل وجوده، وتحديد معالمه وأثره، من خلال التعرف على مفهومه وأنواعه وأدواته وعلاجه مقارنة ذلك بالشريعة الإسلامية، مع إبراز مدى اهتمام الإسلام بهذا الشأن بوضعه للحلول المناسبة له، فجاءت هذه الدراسة في مقدمة وأربعة فصول وخاتمة.

حيث جاء في المقدمة ذكر مشكلة الدراسة وهي: أثر الفساد على شتى مجالات الحياة وموقف القانون والشريعة الإسلامية من ذلك.

وجاء الفصل الأول بالحديث عن الوظيفة العامة والموظف العام وواجباته وحقوقه وفق ما هو عليه العمل في نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة (2007م)، مقارنة ذلك كله بالشريعة الإسلامية.

فيما جاء الفصل الثاني بالتعريف بالفساد الإداري وخصائصه وتاريخه وأسبابه وآثاره حيث تناول المبحث الأول منه التعريف بالفساد وأدواته من الناحيتين القانونية والشرعية، بينما تحدث المبحث الثاني عن مفهوم الفساد الإداري والمعايير التي اعتمدت في تحديد مفهومه، وخصائصه وعلاماته التي تميزه عن سائر أنواع الفساد، فيما جاء المبحث الثالث بالحديث عن الفساد الإداري في المنظور التاريخي والدولي والمحلي (الأردن) والموقف منه فيما ختم هذا الفصل بالمبحث الرابع الذي تناول أسباب الفساد الإداري.

وتركز الحديث في الفصل الثالث عن أنواع الفساد الإداري وموقف القانون والشريعة منها، حيث فصل الحديث فيه عن أهم صور الانحرافات في الوظيفة الموجدة للفساد الإداري وقد جاءت هذه الانحرافات في ثلاثة أنواع هي: الانحرافات التنظيمية والسلوكية والجنائية، وقد انطوى كل نوع تحت مبحث مستقل بذكر أهم الصور في كل نوع من الانحرافات الثلاثة.

ثم تعرض الفصل الرابع بالتفصيل للفصل الأهم للرسالة، وهو وسائل علاج الفساد الإداري من منظور الشريعة الإسلامية، والتجربة الأردنية في علاجه.حيث قسم الحديث في علاج الفساد الإداري في الشريعة الإسلامية في أربعة مباحث تناول كل مبحث مرتكزاً مهماً متى طبق كان علاجاً فعالاً في مكافحة الفساد والحد منه، وهذه المرتكزات هي: السلطة الحاكمة (الدولة)، والقائد الإداري، والرقابة، والتنظيم الإداري، وبينما جاء المبحث الخامس من هذا الفصل في ذكر التجربة الأردنية في علاج الفساد الإداري.

ثم خلصت الرسالة إلى الخاتمة التي اشتملت على أهم النتائج التي تمثلت بيان ما عليه العمل في المملكة الأردنية الهاشمية فيما يتعلق بالوظيفة العامة والموظف العام وحقوقه وواجباته، وأنواع الفساد الإداري وعلاجه مقارنة ذلك بالشريعة الإسلامية.

وأهم التوصيات المتمثلة بالدعوة إلى التركيز على التوعية الدينية المتضمنة تعزيز تطبيق الرقابة الذاتية، وتنمية الوازع الديني لدى الموظف كونها جوهر الرقابات الدنيوية وصمام الأمان وأساس العلاج.

المقدمة

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على أشرف المرسلين سيد الخلق أجمعين محمد وعلى آله وصحبه الطيبين الطاهرين ومن تبعهم بإحسان إلى يوم الدين وبعد.

يعد الحديث عن موضوع الفساد الإداري حديثاً بالغ الحساسية والأهمية ؛ وذلك لما له من أهمية عظيمة في تغيير التاريخ، فهو جزء لا يتجزأ في الصراعات الاجتماعية والسياسية عبر التاريخ، فما قامت ثورة أو سقطت أنظمة أو انهارت أمم إلا وكان الفساد الإداري عنصراً فاعلاً في إحداث ذلك، فكان السلاح الذي يشهر في وجه الحكم كمبرر للدعوة إلى تغييره، كما كان العنوان الأول في مسيرة الإصلاح[1].

ولما كانت الشريعة الإسلامية شريعة الهداية والصلاح، وفيها الخير كله، كان لزاماً على مريد الحق في موضوع الفساد الإداري أن يطرق البحث فيها، "فليست تنزل بأحد من أهل دين الله نازلة إلا وفي كتاب الله الدليل على سبيل الهدى فيها"[2]، قال الله تعالى: ﴿وَنَزَّلْنَا عَلَيْكَ ٱلْكِتَـٰبَ تِبْيَـٰنًا لِّكُلِّ شَىْءٍ وَهُدًى وَرَحْمَةً وَبُشْرَىٰ لِلْمُسْلِمِينَ﴾[3]. فبها يتبين الحق من الباطل، والصلاح من الفساد. ولهذا ارتأيت الكتابة في موضوع له صلة مباشرة بحياة الناس، وإيجاد الحل العادل لهذه القضية، تحت عنوان: (الفساد الإداري وعلاجه في الفقه الإسلامي "دراسة مقارنة بالقانون الإداري الأردني"). ولما كان القانون الإداري الأردني غير مقنن ركزت على القوانين والأنظمة ذات الصلة بموضوع الرسالة وهي:

أولاً: نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30/لسنة 2007م وذلك في المواد المتعلقة بالموضوع.

---

(1) العيسى، لؤي أديب سليمان، كيف نحمي أنفسنا من الفساد الإداري، الدستور، عمان، ع 14766، آذار 2008م.

(2) الشافعي، أبو عبد الله محمد بن إدريس (ت 204هـ)، الرسالة، ط1، (تحقيق: أحمد شاكر)، مكتبة الحلبي، مصر، 1358هـ - 1940م، ص20.

(3) سورة النحل، الآية 89.

ثانياً: قانون العقوبات الأردني رقم 16/لسنة 1960م، وذلك في المواد المتعلقة بالموضوع.

ثالثاً: قوانين هيئة مكافحة الفساد في المملكة الأردنية الهاشمية رقم 62/ لسنة 2006م، وديوان المظالم، وديوان المحاسبة، وخاصة عند الحديث عن التجربة الأردنية في مكافحة الفساد.

مشكلة الدراسة وأهميتها وأهدافها:

مشكلة الدراسة:

يعد الفساد الإداري من أكبر المشكلات التي تواجه حكومات الدول النامية والمتقدمة على حد سواء وتقف عائقاً في تحقيق تنميتها المستدامة.

وقد جاء في رسالة جلالة الملك عبد الله الثاني إلى رئيس الوزراء الأسبق الدكتور عدنان بدران حول إنشاء هيئة لتنفيذ استراتيجية عامة لمكافحة الفساد أن " آفة الفساد هي إحدى آفات العصر، وهذه الآفة لا تنحصر في ثقافة أو بلد ما، فهي ظاهرة موجودة في البلدان النامية والمتقدمة على حد سواء، كما هي موجودة في القطاعين العام والخاص وفي مختلف طبقات المجتمع، لكن تأثيرها السلبي أكبر ما يكون في الدول التي تسعى جاهدة لتحسين التنمية الاقتصادية والاجتماعية والانتصار على الفقر والبطالة، فالفساد يبدد الطاقات ويكرس الإحباط ويزعزع ثقة المواطنين بمؤسساتهم ويحرمهم من فرصهم المشروعة"[1]؛ وذلك بسبب ما يحمله الفساد الإداري من صور الانحراف في المعايير الأخلاقية والاجتماعية والسياسية والاقتصادية السوية.

ولما كانت المجتمعات العربية كغيرها من المجتمعات تعاني من الفساد الإداري، فالقضية التي تشغل بال المجتمع العربي اليوم هي حجم هذا الفساد الإداري بدرجة غير مسبوقة من قبل. لذا لا بد من إيجاد حلول لهذه القضية وتقليص تداعياتها السلبية على

(1) رسالة جلالة الملك عبد الله الثاني إلى رئيس الوزراء السابق الدكتور عدنان بدران حول إنشاء هيئة لتنفذ استراتيجية عامة لمكافحة الفساد، 26 حزيران 2005. www.kingabdullh.jo/ body.ph.

عملية التنمية ومسيرة التقدم في الوطن العربي، والذي منه المجتمع الأردني الذي يعاني من هذه الآفة.

من هنا جاءت هذه الدراسة لتبحث عن الفساد الإداري الذي يعاني منه المجتمع الأردني، حتى باتت هذه القضية ذات جذور عميقة ضاربة في داخل بيئة مجتمعنا وشديدة البروز والانتشار فيها، إلى أن تعالت النداءات إلى إدانتها والحد من انتشارها ووضع صيغ ملائمة لمعالجتها.

ولما كانت الشريعة الإسلامية الخالدة صالحة لكل زمان ومكان، فهي الشريعة التي ارتضاها الله تبارك وتعالى لتكون خاتمة الرسالات على يد رسوله محمد ﷺ، فهي قادرة على أن تعالج هذا الأمر من خلال تشريعاتها المختلفة.

وفي ضوء ذلك تتلخص مشكلة الدراسة في السؤالين التاليين:

الأول: ما هي الأسباب التي أدت إلى ظهور الفساد الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية؟

الثاني: ما أنجع السبل لمكافحته في ضوء الشريعة الإسلامية والقانون الأردني (تشريعاً وجزاءً وعلاجاً)؟

أهمية الدراسة:

تكمن أهمية هذه الدراسة فيما تقدم وكذلك في الآتي:

أولاً: عرض ما جاء في القانون الأردني في شأن الفساد الإداري (تشريعاً وجزاءً وعلاجاً) على الشريعة الإسلامية، بتأصيله فيها لمعرفة مدى توافق ذلك معها، ومعرفة موقف الشريعة الإسلامية من هذا الفساد (تشريعاً وجزاءً وعلاجاً).

ثانياً: عدم وجود دراسة فقهية شرعية متخصصة تناولت الحديث في الفساد الإداري ومتعلقاته، مع قيام الحاجة الماسة لذلك، إذ اقتصرت الدراسات في هذا الموضوع من قبل الباحثين في علوم السياسة والإدارة والاجتماع، مع أن فقهنا غزير في المسائل والقواعد التي تمكن الباحث من صياغة نظرية إسلامية متكاملة بهذا الشأن تحت مسمى علم الإدارة الإسلامي.

ثالثاً: الوقوف على أسباب الفساد الإداري وأنواعه ووسائل معالجته في الفقه الإسلامي والقانون الأردني.

رابعاً: توقيت هذه الدراسة حيث جاءت في ظل ما تشهده المملكة من إصلاحات إدارية كإنشاء هيئة مكافحة الفساد، وإنشاء ديوان المظالم، وإصدار مدونة السلوك الوظيفي.

خامساً: التأكيد على عظمة الحلول الإسلامية، وما تحققها من مصالح لعامة المسلمين، سيما بعد فشل الأنظمة الوضعية في تحقيق الاستقرار للناس.

سادساً: المساهمة الجادة للعودة بالأمة إلى كتاب ربها وسنة نبيها والثروة الفقهية التي استنبطت منهما، ففيها الخير الكثير مما يغني عن استيراد الأحكام من الشرق والغرب. ودعوة للمشرعين من أبناء جلدتنا للاستفادة من أحكام الفقه الإسلامي في الإصلاح الإداري.

أهداف الدراسة:

جاءت هذه الدراسة لتدرس موقف الفقه الإسلامي وعلاجه لقضية الفساد الإداري، ومدى قدرة التشريعات في القانون الأردني على معالجتها دراسة مقارنة. وفيما يلي بيان أهداف هذه الدراسة:

1- بيان حقيقة ظاهرة الفساد الإداري وأسباب ظهورها.
2- إظهار نظرة القيم الدينية والاجتماعية للفساد الإداري وعالميته.
3- عرض موقف التشريع الأردني من الفساد الإداري وقدرته على علاجه وذلك من خلال التجربة الأردنية في ذلك.
4- المساهمة في معالجة الفساد الإداري بعرض الوسائل العلاجية في الشريعة الإسلامية.
5- المساهمة في تطوير العمل الإداري وتحقيق العدل والنظام فيه.

الدراسات السابقة:

تعددت الأدبيات التي تناولت موضوع الفساد الإداري بالبحث والدراسة في كتب وأبحاث ومقالات، وقد كان تناول هذه الدراسات للفساد الإداري من زوايا مختلفة، فمنها ما تعرض لمشكلة الفساد الإداري بشكل مباشر من خلال مناقشة أسبابه ونتائجه، ومنها ما تناول الفساد الإداري بشكل غير مباشر بدراسة أحد مظاهره، كالرشوة، أو المحسوبية، أو المحاباة، أو التزوير، ومنها ما تطرقت للفساد الإداري في معرض تناولها للإصلاح الإداري والتنمية الإدارية. وهذه الدراسات التي تعرضت للفساد الإداري لم تتناوله من منظور إسلامي بوجه موسع يفي بالغرض، وإنما كان ذلك من ناحية إدارية أو قانونية أو تربوية أو اقتصادية.

وأما الكتابات التي تحدثت عن الفساد الإداري وعلاجه من منظور إسلامي، فهي لا تتعدى البحوث والمقالات، فمنها ما تعرض لمشكلة الفساد من حيث مفهومه وأسبابه وأنواعه وكيفية القضاء عليه بشكل عام، وجاء الحديث فيها عن الفساد الإداري وعلاجه ضمن الحديث عن الفساد وهو لا يتعدى صفحات، ومنها ما تناول الحديث عن الفساد الإداري تحديداً؛ بصورة وإن وافقت في بعض ما جاء في هذه الرسالة، إلا أن رسالتي تفرق عنها في أمور سيأتي بيانها لاحقاً.

وفيما يلي بيان هذه الكتب والبحوث والمقالات:

1- شتا، السيد علي، (1990م)، الفساد الإداري ومجتمع المستقبل، ط1، القاهرة.

تكلم الباحث عن مفهوم الفساد الإداري وأشكاله والآثار المترتبة عليه في المستقبل وعلاج ذلك من ناحية إدارية من غير أن يتطرق إلى الفساد وعلاجه من منظور إسلامي.

2- عارف، ديالا الحج، (2003م)، الإصلاح الإداري الفكر والممارسة، ط1، سوريا: دمشق، دار الرضا.

تكلمت الباحثة في الفصل الثاني عن الفساد الإداري تحت عنوان: الإصلاح الإداري وتقليص الفساد الإداري، حيث قسمته إلى خمسة مباحث: تكلمت فيها عن مفهوم الفساد وأشكاله وأسبابه والآثار المترتبة على الفساد الإداري ومنعكساته، ثم تكلمت في المبحث الخامس عن الإصلاح الإداري وتقليص الفساد. وفي الفصل الثالث ذكرت نماذج من تجارب منتقاة في الإصلاح الإداري، فذكرت تجربة المملكة الأردنية الهاشمية والسعودية وتونس ومصر والصين وسوريا، ولم تتحدث عن علاج ذلك من منظور الشريعة الإسلامية.

3- الحراحشة، عبد المجيد حمد، الفساد الإداري: دراسة ميدانية لوجهات نظر العاملين في أجهزة مكافحة الفساد الإداري في القطاع الحكومي الأردني. رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة اليرموك، إربد، الأردن.

قام الباحث بتسليط الضوء على أسباب الفساد الإداري في الأجهزة الحكومية في البيئة الأردنية، وتحديد أكثر هذه الأسباب تأثيراً في إحداث الفساد الإداري، بالإضافة إلى الكشف عن وسائل مكافحة الفساد الإدارية، وبيان درجة انتشار بعض مظاهر الفساد، ومستوى وجود الفساد الإداري في القطاع الحكومي الأردني، وذلك من خلال دراسة ميدانية على مجتمع يتكون من العاملين في جهازين يتوليان مسؤولية مكافحة الفساد في الأجهزة الحكومية، وهما مديرية مكافحة الفساد وديوان المحاسبة.

وعلى ضوء النتائج قدم الباحث توصيات أهمها: ضرورة تبني سياسة شاملة تهدف إلى تعزيز الوازع الديني وإرساء المبادئ والقيم المثلى الرافضة للفساد، إضافة إلى أهمية تطوير القوانين والتشريعات، وضمان فرض العقوبات المناسبة على جميع المخالفين، والاهتمام بعدالة توزيع الحقوق والمكتسبات على المواطنين. ولم يتعرض الباحث لبيان موقف الشريعة الإسلامية من ذلك.

4- يماني، هناء، الفساد الإداري وعلاجه من منظور إسلامي - مقال منشور على شبكة الإنترنت - حاولت الباحثة تسليط الضوء على مظاهر الفساد التي

ذكرها القرآن الكريم، وأنواع الفساد الإداري وأسبابه وآثاره، تعداداً من غير تفصيل لذلك،ثم تعرضت لعلاج الفساد الإداري من منظور إسلامي، وذلك عن طريق الترغيب والترهيب بشكل موجز، ثم تعرضت إلى علاج الفساد الإداري من منظور الإدارة الحديثة، ولم تبين معالجة الشريعة الإسلامية لهذا الفساد الإداري.

5- الجيوسي، عبد الله، (2005م)، الفساد (مفهومه وأسبابه وأنواعه وسبل القضاء عليه ـ رؤية قرآنية): مؤتة للبحوث والدراسات، 20 (5)، ص 175 ـ 207.

قام الباحث بتسليط الضوء على ظاهرة الفساد بشكل عام، كما تناولها القرآن الكريم، وذلك من خلال بيان حقيقة هذه الظاهرة والكشف عن أبعادها، ثم المجالات التي يدخلها الفساد، وكان حديثه عن الفساد الإداري ضمن حديثه عن الفساد السياسي من غير تفصيل لذلك. ثم ذكر نماذج تحدث فيها القرآن الكريم عن بعض أشكال الفساد عند الأمم السابقة، والطرق التي ينبغي اتباعها لمكافحتها ونبذها من المجتمع، وتوضيح دور الرسل صلوات الله عليهم أجمعين في القضاء على هذه الظاهرة.

6- أبو سن، أحمد إبراهيم، (محرم 1417هـ)، استخدام أساليب الترغيب والترهيب لمكافحة الفساد الإداري، المجلة العربية للدراسات الأجنبية، 11(21)، ص 91 ـ 107.

قام الباحث بتسليط الضوء على التمييز بين نوعين من الفساد الإداري هما:

الأول: الانحراف الإداري الناتج عن سوء نية مع سبق الإصرار عليه، ومن أمثلته: الرشوة، واستغلال المنصب، وسوء استعمال السلطة التقديرية، والاختلاس.

والثاني: الفساد الإداري الناتج عن إهمال من جانب الموظف أو من عدم الكفاءة أو عدم المبالاة. كما استعرض الباحث بعض أسباب الفساد

الإداري، وعزاها إلى البيئة الاجتماعية والقوانين واللوائح المعيبة المبهمة التي لا تحدد الاختصاصات والسلطات بشكل وضعي. واختتم مقالته بالعلاج لمكافحة الفساد الإداري، وذلك بأسلوبين الأول: أسلوب الترغيب باستخدام الحوافز المختلفة، والثاني: أسلوب الترهيب، والذي يتلخص بالرقابة على أداء العاملين سواء رقابة إدارية أو رقابة تشريعية، بالإضافة إلى إحياء الرقابة الذاتية والإيمانية.

7- القضاة، آدم نوح (1424هـ ـ 2003م)، نحو نظرية إسلامية لمكافحة الفساد الإداري، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، الرياض، ج1 ،ص347.

تناول الباحث في بحثه تعريف الفساد وموقف الشريعة الإسلامية منه، ثم قارن بين مفهوم الفساد الإداري في الشريعة الإسلامية وعلم الإدارة المعاصر، وبيّن أسسه في الإسلام ومعاييره، ثم تكلم عن معالم المنهج الإسلامي في الوقاية من الفساد الإداري وعن المبادئ الشرعية للتعامل مع تبعات الفساد الإداري سواء أكانت في الأشخاص أم الآثار الناجمة عنه وبها ختم دراسته.

8- الحديدي، خميس بن عبد الله، الرقابة الإدارية في الشريعة الإسلامية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه (غير منشورة)، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن.

تتفق هذه الدراسة في أنها تناولت ما سأتناوله في المبحث الثالث (الرقابة) من الفصل الرابع (وسائل علاج الفساد الإداري من منظور الشريعة الإسلامية)، وذلك من ناحية الشريعة الإسلامية ولم يتعرض للقوانين الأردنية. كما لم يتناول صور الانحرافات المترتبة على الفساد الإداري وإنما اقتصر دراسته على الرقابة الإدارية في الشريعة الإسلامية لا غير.

وإزاء ذلك فإن دراستي هذه وإن وافقت ما سبق ذكره في بعض ما تناولوه في دراساتهم؛ إلا أن جوهرها في ثلاثة أمور تميزها عما سبقها:

الأول: إن هذه الدراسة ستتناول ما تناولته الدراسات السابقة ولكن بصور أشمل.

الثاني: إن هذه الدراسة تتناول المواد القانونية التي ذكرت صور الفساد وحكم القانون فيها (تشريعاً وجزاءً وعلاجاً)، وحكم الشريعة الإسلامية منها (تشريعاً وجزاءً وعلاجاً).

الثالث: إن هذه الدراسة هي أول دراسة تتناول الموضوع من الناحية الفقهية وذلك بتأصيل صور الفساد والعقوبات المقررة عليها من هذه الناحية، وكذلك من الناحية القانونية والإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية.

منهج البحث:

وبهذا اقتضت أهمية البحث تناول الموضوع حسب المناهج التالية:

أولاً: المنهج الاستقرائي، وذلك باستقراء وجمع المواد ذات الصلة بالفساد الإداري من نظام الخدمة المدنية رقم (30) سنة (2007م)، وقانون العقوبات رقم 16/1960م.

ثانياً: المنهج التحليلي، وذلك بتحليل شرعية العقوبات التي قررها العلماء على مرتكبي الفساد.

ثالثاً: المنهج المقارن، وذلك بعقد مقارنة بين ما جاء في مواد القوانين ذات الصلة بالفساد الإداري ونصوص الشريعة الإسلامية، بإثبات ما وافقها ونقد ما خالفها.

رابعاً: عزو الآيات القرآنية إلى سورها مع ذكر السورة ورقم الآية.

خامساً: تخريج الأحاديث النبوية الشريفة من مصادرها الأصلية: الصحيحين وباقي كتب الحديث مبيناً درجة الحديث إن وجد في غير الصحيحين.

سادساً: ذكر إنجازات كل من: ديوان المحاسبة، وهيئة مكافحة الفساد، وديوان المظالم، ووزارة تطور القطاع العام، والمعهد الوطني للتدريب، فيما له صلة في موضوع الرسالة.

سابعاً: ذكر الخاتمة وتحتوي على أهم النتائج والتوصيات.

ثامناً: إعداد الفهارس العلمية في نهاية الدراسة.

وعليه جاء تقسيم الرسالة على النحو الآتي:

المقدمة.

الفصل الأول: التعريف بالوظيفة العامة والموظف العام وواجباته وحقوقه.

المبحث الأول: تعريف الوظيفة العامة والموظف العام في القانون والشريعة.

المبحث الثاني: واجبات الموظف العام وحقوقه في القانون والشريعة.

الفصل الثاني: التعريف بالفساد الإداري وخصائصه وتاريخه وأسبابه وآثاره.

المبحث الأول: مفهوم الفساد وعلاماته وألفاظه في القرآن والسنة وأنواعه وأدواته.

المبحث الثاني: مفهوم الفساد الإداري وخصائصه وعلاماته.

المبحث الثالث: الفساد الإداري من المنظور التاريخي والدولي والمحلي (الأردن).

المبحث الرابع: أسباب الفساد الإداري وآثاره.

الفصل الثالث: أنواع الفساد الإداري وموقف القانون والشريعة منها.

المبحث الأول: الانحرافات التنظيمية.

المبحث الثاني: الانحرافات السلوكية.

المبحث الثالث: الانحرافات الجنائية.

الفصل الرابع: وسائل علاج الفساد الإداري من منظور الشريعة الإسلامية والتجربة الأردنية.

المبحث الأول: السلطة الحاكمة (الدولة).

المبحث الثاني: القائد الإداري.

المبحث الثالث: الرقابة.

المبحث الرابع: التنظيم الإداري (المركزية واللامركزية).

المبحث الخامس: التجربة الأردنية في مكافحة الفساد الإداري.

الخاتمة: وفيها أهم النتائج والتوصيات.

الفصل الأول

التعريف بالوظيفة العامة والموظف العام
وواجباته وحقوقه

الفصل الأول
التعريف بالوظيفة العامة والموظف العام وواجباته وحقوقه

تمهيد:

وجود الوظيفة العامة ليس أمراً مستجداً، فهو قديم قدم الدولة ينشأ بنشئتها. وقد أكدت المبادئ الإسلامية على أن الوظيفة العامة هي خدمة للشعب قبل أن تكون سلطة، وعرفت الوظيفة العامة كخدمة عامة تهدف إلى إشباع حاجات المواطنين حسب احتياج الدولة إلى وجود هذه الوظائف وأنواعها؛ فهي إذن إدارة الدولة لتحقيق ذلك. وقد حاولت الدول الحديثة تطبيق هذا المبدأ وأصدرت التشريعات لتحقيقه.

ولقد انتشر بين فقهاء القانون الإداري والإدارة العامة على السواء، قولهم بأن: "الدولة لا تساوي إلا ما يساويه الموظف العام"، وإذا كان كل إصلاح حكومي يبدأ بإصلاح الجهاز الإداري في الدولة، فإن الخطوة الأولى في إصلاح هذا الجهاز يجب توجيهها إلى الموظف العام؛ باعتباره الجهة المنفذة لسياسة الدولة والموكولة إليه مهام أداء الخدمات الأساسية للمواطنين. وهذا ما دعا الأستاذ (Glodden) إلى القول بأن "الإدارة هي إدارة الأشخاص وليست إدارة الأشياء". ومن هنا احتلت الدراسات الخاصة بالوظيفة العامة مكانها المرموق في نطاق علم الإدارة العامة، بل وعلم القانون الإداري، وشغلت وما تزال اهتمام المفكرين من رجال القانون والاجتماع والاقتصاد في سائر أرجاء العالم[1].

ولما كانت المملكة الأردنية الهاشمية جزءاً من هذا العالم، فقد سعت هي أيضاً في تحقيق مبدأ أن الدولة لا تساوي إلا ما يساويه الموظف العام، فوضعت التشريعات من أنظمة وقوانين ما يحقق ذلك، ومن ذلك نظام الخدمة المدنية الأردني الذي عالج مفهوم

(1) طلبة، عبد الله، الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، مؤسسة الوحدة، 1401هـ - 1980م، ص 10.

الموظف العام وحقوقه وواجباته. ولما كان الموظف العام الركن الأساس في التنظيم الإداري كان هذا الاهتمام به، فصلاحه صلاح أمة وفساده فساد أمة.

لذا سأتناول في هذا الفصل الحديث عن الموظف العام وواجباته وحقوقه وفق نظام الخدمة المدنية الأردني ومقارنة ذلك في الفقه الإسلامي، وسأتناول كذلك الحديث عن القانون الإداري بصفته القانون التي تعتبر الوظيفة العامة قسماً منه،مما يجعل أحكام القضاء الإداري من المصادر الأساسية في مجال الوظيفة العامة وذلك في مبحثين:

المبحث الأول: تعريف الوظيفة العامة والموظف العام في القانون والشريعة.

المبحث الثاني: واجبات الموظف العام وحقوقه في القانون والشريعة.

المبحث الأول

تعريف الوظيفة العامة والموظف العام في القانون والشريعة

المطلب الأول: مفهوم الوظيفة في اللغة[1]

الوظيفة: على وزن فعيلة "كسفينة" وهي مشتقة من كلمة "وَظَفَ" وجمعها "وظَائِفُ وُوظُفٌ"، وهي كلمة تدلُّ على تقدير شيء. يقال: وظفتُ له: إذا قدرتَ له كلَّ حينٍ شيئاً من رزقٍ أو طعام. ووظفتُ عليه العمل توظيفاً: أي قدرته. ووظَفَه وَظفاً: أي أصابَ وظيفَةً. ووظف الشيءَ على نفسه وَظَفاً ووَظَّفَه توظيفاً: ألزمَهَا إيَّاهُ. والوظيفة: العهد والشرط. يقال: له وظيفةٌ من رزقٍ وعليه كُلَّ يومٍ وظيفةٌ من عملٍ. والتوظيفُ: تعيينُ الوظيفَةُ. ويقال: وظفَ عليهِ العملَ وهو موظفٌ عليهِ. والذي يفهم من المعنى اللغوي للوظيفة أنها تعني: التقدير والديمومة. والتقدير هذا يكون بدل تقديم شيء وبشكل دوري ودائم. ومنه يتبين أن الوظيفة تطلق على: كل عمل معين أو مقدر.

المطلب الثاني: مفهوم الوظيفة العامة والموظف العام في القوانين[2]

الفرع الأول: مفهوم الوظيفة العامة في القانون

يعد مصطلح الوظيفة العامة حديث العهد نسبياً يقابله عبارة (fonction publigue) بالفرنسية، وعبارة (civil service) بالإنجليزية[3]. وقد ظهر

---

(1) ابن فارس، أبو الحسين أحمد بن فارس بن زكريا (ت395هـ)، معجم مقاييس اللغة، ط1، 2م، (وضع حواشيه إبراهيم شمس الدين)، دار الكتب العلمية، بيروت، 1420هـ ـ 1999م، ج2، ص 637. ابن منظور، أبو الفضل بن مكرم بن منظور، لسان العرب، د.ط، 15م، دار صادر، بيروت، باب الفاء فصل الواو، ج9، ص358. الفراهيدي، أبو عبد الرحمن الخليل بن أحمد، كتاب العين، د.ط، 8م، (تحقيق مهدي المخزومي وإبراهيم السامرائي)، دار مكتبة الهلال، ج8، ص 169 ـ 170. الزبيدي، محمد مرتضى بن محمد (ت1205هـ)، تاج العروس من جواهر القاموس، (اعتنى به ووضع حواشيه عبد المنعم خليل إبراهيم وكريم سيد محمد محمود)، ط1، 20م، دار الكتب العلمية، بيروت، 2007م، م12، باب الفاء فصل الواو مع الفاء، ج24، ص 251.

(2) يوجد ارتباط وثيق بين مفهومي الموظف العام والوظيفة العامة، فلا وجود لأحدهما دون وجود الآخر، كما أن تحديد مفهوم الأول يساهم في تحديد مفهوم الثاني، بل إن تحديد مفهوم الوظيفة العامة قد يتخذ أساساً لتعريف الموظف العام. للمزيد من التفصيل انظر: خلف الله، أحمد طه، الموظف العام في قانون العقوبات ط1، مكتب الشرق، الزقازيق، 1992، ص12 ـ 21.

(3) المجذوب، طارق، الإدارة العامة "العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002م، ص284.

مفهومان للوظيفة العامة، يمتاز كل منها في أنه يعكس ثقافة الدولة التي تتبناه، وهما المفهوم الأوروبي والمفهوم الأمريكي للوظيفة العامة[1]. وأساس هذين المفهومين يرجع إلى اختلاف نظرة الأمريكيين للدولة والإدارة عن نظرة الأوروبيين اختلافاً كاملاً؛ ذلك أنهم لا ينظرون إلى الدولة نظرة الإجلال والتعظيم التي يسير عليها الأوروبيون، وإنما يسيطر على فكرهم بدلاً من ذلك شعور الخشية والحذر والترقب من العدوان على حرياتهم الفردية[2].

أولاً: الوظيفة في المفهوم الأوروبي

تبنى الوظيفة العامة في المفهوم الأوروبي على أساس أن الأعمال المتعلقة بالوظيفة العامة مختلفة في طبيعتها وخصائصها عن الأعمال الخاصة[3]، وتخضع لنظام قانوني خاص، يختلف عن القانون الذي يحكم العمل في المشروعات الخاصة، ويتفق مع الهدف والمقصود من الوظيفة. وتكتسب الوظيفة العامة في المفهوم الأوروبي عملاً مستقراً يؤديه الشخص على سبيل الدوام والاستمرارية[4]، ينظمها القانون الذي يحكم الإدارة العامة في تكوينها ونشاطها، وهو القانون الإداري[5].

فهي مهنته من حين التحاقه بها إلى حين انتهاء وظيفته بإحدى الطرق المشروعة قانونا[6]. ويمكن اعتبار النظام الفرنسي نموذجاً له. ومن تعريفات للوظيفة العامة أنها:

---

(1) الذنيبات، محمد جمال مطلق، الوجيز في القانون الإداري، ط1، الدار العلمية للنشر ودار الثقافة، عمان، 2003م، ص 289. الزعبي، خالد سمارة، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، ط2، دار الثقافة، عمان، 1413هـ - 1993م، ص 179 - 180.

(2) شرف الدين، أحمد عبد الرحمن، النظام القانوني للموظف العام في الجمهورية العربية اليمنية (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983م، ص25.

(3) مصطفى، علي عبد القادر، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظام الحديث، ط1، مطبعة السعادة، 1402هـ - 1982م، ص 110.

(4) الذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، ص 289.

(5) خلف الله، الموظف العام في قانون العقوبات، هامش ص18.

(6) الزعبي، القانون الإداري، ص179.

"مجموعة الاختصاصات القانونية والأنشطة التي يجب أن يمارسها صاحبها بطريقة مستمرة، وبصفة مهنية في عمل الإدارة تحقيقاً للصالح العام"[1].

ثانياً: الوظيفة في المفهوم الأمريكي

تأخذ الوظيفة العامة في المفهوم الأمريكي مفهوم الاحتراف، ومن ثمَّ فإنَّ الموظفين يكادون يخضعون للنظام القانوني نفسه الذي يخضع له كافة العاملين[2]، سواء كانت وظائفهم عامة أو خاصة، إذ لا فرق في هذا المفهوم بين وظيفة عامة ووظيفة خاصة، فجوهر الوظيفة واحد[3].

فالوظيفة وفق هذا المفهوم ليست مهنة، وإنما عمل متخصص، يقوم به الموظف وينتهي بانتهاء العمل الذي عين من أجله. وهي أيضاً ليست رسالة لها صفة الدوام والاستقرار وإنما هي مهنة عارضة مثل سائر المهن[4].

ومن تعريفات الوظيفة العامة وفقاً لهذا المفهوم أنها: "مجموعة واجبات ومسؤوليات، تحددها سلطة شرعية، وعلى من يشغلها أن يكرِّس وقته كله أو بعضه حسب الظروف للقيام بتلك الواجبات، ليحصل على ما يقابلها من حقوق"[5].

والحقيقة أن اختيار أحد هذين النظامين ليس بالأمر اليسير ذلك أن النظام يجب أن ينبع من البيئة المحلية التي سيطبق فيها، فالمسألة ليست اختيار نظام بقدر ما هي

(1) حشيش، عبد الحميد كمال، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1974م، ص4.

(2) ذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، ص290.

(3) سليمان، مختار عيسى (1998م)، الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه (غير منشورة)، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، ص6.

(4) مصطفى، الوظيفة العامة، ص 110 ـ 111.

(5) طلبة، الوظيفة العامة، ص 178.

دراسة البيئة المحلية والمجتمع في الدولة[1]. لذا تحاول كثير من أنظمة الخدمة في العالم الثالث اليوم أن تمزج بين النظامين للاستفادة من حسنات النظامين[2].

وقد أخذ المشرع الأردني بالمفهوم الأوروبي للوظيفة العامة، فهي مهنة ذات دوام واستمرارية، تبدأ من حين التحاق الموظف بها إلى حين انتهاء وظيفته بإحدى الطرق المشروعة قانوناً[3]. ويعد الموظفون في الوظيفة العامة عمالاً للدولة ينفذون رغباتها وأوامرها، ويؤلفون جزءاً لا يتجزأ من بنيانها الإداري[4].

حيث عرَّف الدستور الأردني، الوظيفة العامة في المادة (76) بأنها "كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من الأموال العامة". وعرَّفها نظام الخدمة المدنية الأردني في المادة الثانية منه بأنها: "مجموعة المهام والواجبات التي تحددها جهة مختصة وتوكلها إلى الموظف للقيام بها بمقتضى أحكام هذا النظام، وأي تشريع آخر وتعليمات أو قرارات إدارية وما يتعلق بتلك المهام من صلاحيات"[5].

الفرع الثاني: مفهوم الموظف العام في القانون[6]

تبين للباحث من خلال استقراء مفهوم "الموظف العام" في القوانين والأنظمة الأردنية أن المشرع الأردني سلك فيه اتجاهين:

---

(1) المجذوب، الإدارة العامة، ص291.

(2) بطارسة، سليمان سليم، نظام الوظيفة العامة المملكة الأردنية الهاشمية(النظرية والتطبيق)، ط1، دار المكتبة الوطنية، 1997م، ص330.

(3) الزعبي، القانون الإداري، ص 179 ـ 184.

(4) حشيش، الوظيفة العامة، ص 9.

(5) المادة (2) من نظام الخدمة المدنية في المملكة الأردنية الهاشمية، رقم (30) لسنة (2007).

(6) لا يوجد تعريف موحد "للموظف العام" في القانون يطبق في جميع دول العالم، ومرد ذلك إلى أن النظام القانوني الذي تخضع له الوظيفة العامة يختلف بين هذه الدول باختلاف الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية. وهو الحال في الأردن، إذ يتباين تعريف الموظف العام في القوانين والأنظمة الأردنية. بطارسة، نظام الوظيفة العامة، ص 39. ذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، ص 290.

أولاً: الاتجاه المضيق

ويمثله نظام الخدمة المدنية الأردني حيث عرف الموظف العام فيه بأنه: "الشخص المعين بقرار من المرجع المختص في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادرة بمقتضى قانون الموازنة العامة، أو موازنة إحدى الدوائر، والموظف المعين بموجب عقد، ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً"[1].

وهذا التعريف هو التعريف المعتمد للموظف العام في الفقه الإداري باعتباره موظفاً يتقاضى أجره من الميزانية العامة للدولة أو موازنة إحدى الدوائر. فلا يدخل فيه الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً[2]، وذلك لأنه يخدم فترة قصيرة يكون بعدها في حل من الالتزامات التي تحكم الموظفين العموميين "وأنه لا تثريب عليه في مزاولة أي عمل خارجي، فإنه بهذه المثابة من الأجراء وليس من الموظفين العموميين"[3]. وهو ما قضت به محكمة العدل العليا في أحد أحكامها حيث قضت "أن الموظف العام حسب التعريف السائد في الفقه الإداري هو الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، وينسحب هذا التعريف على موظفي المؤسسات العامة"[4].

وقد سعى الفقه والقضاء الإداريان لوضع شروط عامة ينبغي توافرها لإطلاق وصف الموظف العام وهي[5]:

1- التعيين من السلطة العامة المختصة.
2- شغل وظيفة دائمة[6].
3- الخدمة في مرفق عام تديره الدولة أو سلطة إدارية إدارة مباشرة.

---

(1) نظام الخدمة المدنية، رقم (30) لسنة (2007م).

(2) الزعبي، القانون الإداري، ص 185.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بتاريخ 26/1/ 1957، مجموعة المبادئ التي قررتها السنة الثانية، ص 380، نقلاً عن كنعان، نواف، القانون الإداري، ط1، دار الثقافة، 2007م، ج2، ص 35.

(4) عدل عليا رقم 88/88، مجلة نقابة المحامين الأردنية، 1989م، عدد 11 ـ 12، ص 2383.

(5) رسلان، أنور أحمد، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995م، ص57. ذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، ص 291.

(6) يقصد بالوظيفة الدائمة: الوظيفة التي تقتضي القيام بعمل غير محدد بزمن معين. فدائمية العمل تتطلب أن يكون عمل بصفة دائمة ومستمرة، بحيث يتفرغ للعمل الوظيفي الشخص تفرغاً دائماً دون انقطاع، وليس بأعمال عارضة أو أعمال موسمية. أما الوظيفة المؤقتة فهي: الوظيفة التي تقتضي القيام بعمل مؤقت ينتهي في زمن محدد، أو تكون لغرض مؤقت. انظر: كنعان، القانون الإداري، ج2، ص34.

ثانياً: الاتجاه الموسع

ويمثله قانون العقوبات الأردني حيث عرف الموظف العام في المادة (169) بأنه: "يعد موظفاً بالمعنى المقصود في هذا الباب، كل موظف عمومي في السلك الإداري، أو القضائي، وكل ضابط من ضباط السلطة المدنية، أو العسكرية، أو فرد من أفرادها، وكل عامل أو مستخدم في الدولة، أو في إدارة عامة"[1].

فهذا التعريف للموظف العام حسب قانون العقوبات تعريف موسع عما هو موجود في القانون الإداري حيث يشمل كل موظف أو مستخدم مكلف بخدمة عمومية من قبل الحكومة أو إحدى المصالح التي تستمد سلطتها من الحكومة[2]. فلا يشترط لاعتبار العامل موظفاً عاماً أن يشغل وظيفته بصفة دائمة أو تحت الاختبار ويستوي أن يتقاضى راتباً أو مكافأة ولا يهم درجته الوظيفية[3]. وذلك من أجل توسيع النطاق الشخصي للتجريم بخصوص الجرائم التي نص عليها لجعلها تنطبق على الموظفين وعلى بعض الفئات من غير الموظفين تقديراً من المشرع لأهمية دورهم وخطورة أعمالهم[4].

وعلى أي حال فإنه إذا كان المشرع الجنائي قد توسع في تحديد مدلول الموظف العام عنه في المدلول الإداري، فإنه يترتب على ذلك أن كل ما يعد موظفاً في المدلول الإداري يعتبر موظفاً عاماً في المدلول الجنائي من باب أولى[5].

وبناء على هذا سيعتمد الباحث لأغراض هذه الدراسة تعريف الموظف العام وفق هذين الاتجاهين: الموسع والمضيق كونهما يشملان كل من تقاضى مكافأً أو أجراً في وظيفة دائمة أو مؤقتة أو عمل يومي.

---

(1) مادة (169) قانون العقوبات رقم (16) لسنة (1960) الباب الثالث (في الجرائم التي تقع على الإدارة العامة).

(2) كنعان، القانون الإداري، ج2، ص30.

(3) نجم، قانون العقوبات ـ القسم الخاص، ص28.

(4) كنعان، القانون الإداري، ج2، ص30.

(5) السعيد، كامل، شرح قانون العقوبات، ط1، دار الثقافة، عمان، 1429هـ ـ 2008م، ص497.

المطلب الثالث: مفهوم الوظيفة العامة والموظف العام في الشريعة

الفرع الأول: مفهوم الوظيفة العامة في الشريعة[1]

ترتكز فكرة الوظيفة العامة في الإسلام على أنها واجب ديني، وأنها تكليف وليست حقاً[2] وتأخذ مفهوم الأمانة[3][4]. والناظر للوظيفة العامة في الإسلام يجد أن مفهومها[5] يلتقي مع مفهوم "الولاية العامة" في إطار أن كلاً منهما ينطبق على سلطة

---

(1) الأصل في أفعال المسلم المكلف أنها عبادة (لما في ذلك من الأجر) وإن كانت أفعال العادات تستحيل بالنيات إلى عبادات. فأصل العبادة التذلل والخضوع، وسميت وظائف الشرع (العبادة الخاصة) على المكلفين عبادات؛ لأنهم يلتزمونها ويفعلونها خاضعين متذللين لله تعالى، فوظائف المسلم كلها ينبغي أن تكون كذلك وإن لم تكن في أصلها عبادة بمفهومها الخاص، كما قال الله تعالى: ﴿ وَمَا خَلَقْتُ ٱلْجِنَّ وَٱلْإِنسَ إِلَّا لِيَعْبُدُونِ ﴾ الذاريات: آية (56)، وقال الله تعالى ﴿ وَمَآ أُمِرُوٓاْ إِلَّا لِيَعْبُدُواْ ٱللَّهَ مُخْلِصِينَ لَهُ ٱلدِّينَ ﴾ البينة: آية (5).

(2) التميمي، أبو ماجد، الوظيفة العامة في الإسلام. www.tawteen.com.sa/library2a,php.

(3) الطيب، حسن أبشر (1986م)، الإصلاح الإداري في الوطن العربي بين الأصالة والمعاصرة، في: ناصر محمد الصائغ (محرر)، الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، ط1، (ص972) المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن.

(4) دل على ذلك حديث أبي ذرٍّ قال: نَاجَيْتُ رَسُولَ اللهِ صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ لَيْلَةً إِلَى الصُّبْحِ فَقُلْتُ: يَا رَسُولَ اللهِ أَمِّرْنِي فَقَالَ: "إِنَّهَا أَمَانَةٌ وَخِزْيٌ وَنَدَامَةٌ يَوْمَ الْقِيَامَةِ إِلا مَنْ أَخَذَهَا بِحَقِّهَا وَأَدَّى الَّذِي عَلَيْهِ فِيهَا" أخرجه أحمد في (مسنده) (حديث: 21552) (195/5) وقال شعيب الأرنؤوط: حديث صحيح.

(5) ورد استخدام الفقهاء لمصطلح الوظيفة العامة في كتبهم من ذلك:

أ. ما ذكره النووي والعظيم آبادي في كتابيهما: "...وقد كان للسلف عادات مختلفة فيما يقرؤون كل يوم بحسب أحوالهم، وأفهامهم، ووظائفهم، فكان بعضهم يختم القرآن في كل شهر... والمختار انه يستكثر منه ما يمكنه الدوام عليه، ولا يعتاد إلا ما يغلب على ظنه الدوام عليه في حال نشاطه وغيره. هذا إذا لم تكن له وظائف عامة، أو خاصة يتعطل بإكثار القرآن عنها، فإن كانت له وظيفة عامة، كولاية، وتعليم، ونحو ذلك، فليوظف لنفسه قراءة يمكنه المحافظة عليها مع نشاطه وغيره، من غير إخلال بشيء من كمال تلك الوظيفة وعلى هذا يحمل ما جاء عن السلف). انظر النووي، أبو زكريا يحيى بن شرف، صحيح مسلم بشرح النووي المسمى المنهاج بشرح صحيح مسلم بن الحجاج، ط6، 6م، (تحقيق خليل مأمون شيحا)، دار المعرفة، بيروت، 1420هـ ـ 1999م، كتاب: الزكاة، باب: النهي عن صوم الدهر. العظيم آبادي، أبو الطيب محمد شمس الحق، عون المعبود شرح سنن أبي داوود، ط2، 14م، دار الكتب العلمية، بيروت 1419 ـ 1998م، أبواب: قيام الليل، باب في كم يقرأ القرآن، ج4، ص186.

ب. ما ذكره الشاطبي في حديثه عن أهل التقوى والفضل والعدالة، وجَعلِهم عمدة في الشريعة في الولايات والشهادات، وإقامة المعالم الدينية وغير ذلك إذا كانت لهم وظائف عامة فقال: "... فإذا كان من هذا وصفه قائماً بوظيفة عامة لا

الحكم، والتدبير، أي الاستحقاق الشرعي للتصرف وفق ضوابط وحدود تهدف إلى تحقيق مصالح عامة على النحو الذي يكفله النظام في ضوء فلسفته وأهدافه، بدءاً من الإمامة العظمى حتى أصغر الولايات، أو الوظائف العامة كما نسميها في هذا العصر[1].

وقد بين الفقهاء مفهوم الولاية العامة بأنها: "صلاحية أو استحقاق شرعي، أسبغه الشارع على كل مكلف من أفراد المسلمين" وهذا الاستحقاق أو تلك الصلاحية نابعان من تكليف الشارع للمسلمين بإقامة أحكام الدين بما تتضمنه من تدبير المصالح العامة، وراجعة إليه[2].

فالوظائف العامة "مُكْنَةٌ شرعية"[3] لمباشرة نشاط معين أو تصرف عام لتحقيق جانب من جوانب التكليف العام، أو الوفاء بأحد المقاصد الشرعية[4] إذ "ما من وظيفة إلا وللمسلمين حقوق على صاحبها"[5].

وقد ذكر القلقشندي مصطلح "الوظائف العامة" وهو ما يطلق على وظائف اليوم في الاصطلاح الحديث[6]، فقال: "وكذلك نظر الحسبة[7]، فإنه من أخص مصالح

= يتفرغ بسببها لأموره الخاصة به في القيام بمصالحه ونيل حظوظه، و جب على العامة أن يقوموا له بذلك ويتكلفوا بما يفرغ باله للنظر في مصالحهم...". انظر الشاطبي، أبو إسحاق إبراهيم بن موسى اللخمي الغرناطي المالكي (ت 790هـ)، الموافقات، ط3، 2م، (اخرج آياته وفهرس موضوعاته عبد السلام عبد الشافي وشرح وخرج أحاديثه عبد الله دراز)، دار الكتب العلمية، بيروت، 1424هـ ـ 2003م، م1، ج2، ص 140 ـ 141.

(1) محمود، إبراهيم عبد الصادق، فقه الصلاحية للولاية العامة، 2002م، ص2.
http://www.meshkat.net/new/contents.

(2) محمود، فقه الصلاحية للولاية العامة، ص1.

(3) الدبوسي، أبو زيد عبد الله بن عمر بن عيسى (ت 430 هـ)، تاسيس النظر، (تحقيق: الخانجي)، القاهرة، 1319 هـ، ص18.

(4) محمود، فقه الصلاحية للولاية العامة، ص2.

(5) السبكي، تاج الدين عبد الوهاب (ت 771هـ)، معيد النعم ومبيد النقم، ط1، مؤسسة الكتب الثقافية، بيروت، 1407هـ ـ 1986م، ص 114.

(6) سليمان، الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي، ص12.

(7) الحسبة: أمر بالمعروف إذا ظهر تركه ونهي عن منكر إذا ظهر فعله. الماوردي، الأحكام السلطانية، ص349.

الخلق، وأعمها، وأكد الوظائف العامة، وأكملها استقصائية للمصالح الدينية والدنيوية، وأتمها"[1].

وبناء على ما تقدم، يمكن تعريف الوظيفة العامة في الشريعة كما عرفها الدكتور مختار سليمان بأنها: "عمل مشروع دائم يقلده الإمام، أو من ينيبه لشخص طبيعي أهل له برضاه، على سبيل الدوام والاستقرار في خدمة مرفق عام مشروع تديره الدولة بشكل مباشر"[2].

مقارنة بين الوظيفة العامة في الشريعة والقانون:

1- كلاهما يقوم على اعتبار الوظيفة أمانة يجب أن تؤدى على الوجه المشروع.
2- كلاهما ينظر للوظيفة على أنها على سبيل الدوام والاستمرارية.
3- كلاهما يتفق على أن ولي الأمر أو من ينوب عنه هو الذي يقوم بتعيين الموظف لوظيفته.
4- أن الاختلاف الجوهري بينهما أن الوظيفة المعتبرة في الإسلام هي كل عمل مشروع تقره الشريعة الإسلامية، بينما هذا الشرط غير معتبر في القانون.

الفرع الثاني: مفهوم الموظف العام في الشريعة

الناظر في نصوص الفقهاء يجدهم متفقين على أن كل من ولي شيئاً من أمر المسلمين من الخليفة ونوابه عليهم أن يستعملوا فيما تحت أيديهم من كل عمل من أعمال المسلمين أصلح من لذلك العمل[3]، وهذا هو مقصود الشريعة من الموظف العام.

ومع أن الشريعة الإسلامية قد عَرَفت الموظف العام إلا أن الفقه الإسلامي لم يذكر تعريفاً له، ولم يستخدم هذا المصطلح للدلالة على شاغل الوظيفة العامة، وإنما

(1) القلقشندي، احمد بن علي، صبح الأعشى في صناعة الإنشا، ط1، م14 (تحقيق يوسف علي طويل)، دار الفكر، دمشق، 1987، ج11، ص215.

(2) سليمان، الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي، ص13.

(3) ابن تيمية، أبو العباس تقي الدين أحمد بن عبد الحليم بن عبد السلام (ت 728 هـ)، السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية، ط1، دار ابن حزم، بيروت، 1424هـ ـ 2003م، ص13.

كان يسمى بتسميات كثيرة منها[1]: "أرباب الوظائف، العمال، ذوي الخدم، الخَدَمَة، المستخدم، أهل الديوان، أصحاب الديوان، خاصة الملك، الحاشية، المسترزقة، الجند، الأصحاب، أولياء الدولة، أعوان الدولة، المستتابون"[2].

وقد كان يطلق على الموظف العام في عصر النبوة لفظ العامل، حيث ورد ما يدل على ذلك[3]، قال رسول اللهﷺ: "ما بال العامل نبعثه فيأتي فيقول هذا لك، وهذا لي. فهلا جلس في بيت أبيه وأمه فينظر أيهدى أم لا ؟"[4]. وقال رسول اللهﷺ: "من كان لنا عاملاً، فليكتسب زوجة، فإن لم يكن له خادم، فليكتسب خادماً، فإن لم يكن له سكن، فليكتسب مسكناً"[5].

في ضوء ما تقدم يمكن تعريف الموظف العام في الشريعة بأنه: "كل من يُقلّدُهُ الإمام أو نائبه عملاً للقيام بمصالح الأمة".

شرح التعريف:

"كل من يقلده الإمام": لفظ يشمل كل فرد من أفراد الأمة فوض إليه الإمام عملاً من الأعمال. وهو ما يعرف في علم الإدارة المعاصرة "بالموظف العام" الذي يقوم بأعمال عن الأمة.

---

(1) سليمان، الوظيفة العامة، ص23. جعفر، محمد أنس قاسم، المبادئ الأساسية للوظيفة العامة في الإسلام ومدى تطبيقاتها المعاصرة في المملكة السعودية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1412هـ - 1992م، ص5.

(2) الماوردي، أبو الحسن علي بن محمد (ت 450 هـ)، الأحكام السلطانية، (تحقيق أحمد جاد)، دار الحديث، القاهرة، 141427 هـ - 2006م، ص49. الغزالي، أبو حامد محمد بن محمد(ت 505 هـ)، التبر المسبوك في نصيحة الملوك، ط1، (ضبطه أحمد شمس الدين)، دار الكتب العلمية، بيروت، 1409هـ - 1988م، ص78. ابن خلدون، عبد الرحمن بن محمد، تاريخ ابن خلدون، دار إحياء التراث، ج1، ص 127. القلقشندي، صبح الأعشى، ج1، ص 51، ص165، ج2، ص3.

(3) العتيبي، نواف بن خالد، العزل من الوظيفة العامة كعقوبة جنائية وتطبيقاته في المملكة السعودية، (2003م)، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، السعودية، ص41.

(4) اخرجه البخاري في كتاب: الأحكام، باب: هدايا العمال (حديث: 7174).

(5) اخرجه أبو داوود في سننه كتاب: الخراج، باب: في أرزاق العمال (حديث: 2945)(2/ 149) وقال الألباني عنه: حديث صحيح. وابن خزيمة في صحيحه، كتاب: الزكاة، باب: إذن الإمام للعامل بالترويج واتخاذ المسكن (حديث: 237)(7/4).

"أو نائبه": لفظ يشمل كل من ينوب عن الإمام "الحاكم" فيما فوض إليه الإمام من صلاحيات. ونعني به في عصرنا الحاضر رئيس الوزراء، والوزراء، وكل من ينوب عنهم بإذن الإمام (الحاكم).

"عملاً للقيام بمصالح الأمة": لفظ يشمل كل عمل من الأعمال للقيام فيها بجلب مصالح المولى عليهم، ودرء المفاسد عنهم[1]. ويخرج من ذلك القول الأعمال التي تهدف إلى تحقيق مصلحة خاصة لفرد معين، أو فئة معينة من الناس[2].

(1) قال العز بن عبد السلام: (..وإنما تنصب الولاة في كل ولاية عامة أو خاصة للقيام بجلب مصالح الموالي عليهم، وبدرء المفاسد عنهم، بدليل قول موسى لأخيه هارون عليهما السلام: "اخلفني في قومي وأصلح ولا تتبع سبيل المفسدين" (الأعراف: 142).العز بن عبد السلام بن ابي القاسم (ت 660هـ)، قواعد الأحكام في مصالح الأنام (تحقيق محمود بن التلاميد)، دار المعارف، بيروت، ج1، ص 64.

(2) العتيبي، العزل من الوظيفة العامة، ص42.

المبحث الثاني
واجبات الموظف العام وحقوقه في القانون والشريعة

المطلب الأول: واجبات الموظف العام في القانون والشريعة

الفرع الأول: واجبات الموظف العام في القانون

نصت المادة (67) من قانون الخدمة المدنية الأردني على واجبات وأخلاق الوظيفة العامة، فقالت: "الوظيفة العامة مسؤولية وأمانة لخدمة المواطن والمجتمع تحكمها وتوجه مسيرتها القيم الدينية، والوطنية، والقومية للحضارة العربية والإنسانية، وتحرص على إرساء معايير وقواعد ومبادئ أخلاقية تحكم آداب الوظيفة العامة، وقيماً ثقافية مهنية عالية لدى موظفي الخدمة المدنية، وتعزز إلزامهم بهذه المعايير، والقيم، وتخلق الثقة والتقدير لدى المواطن ومتلقي الخدمة العامة بعمل الدوائر، وتبني حالة من الاحترام والتقدير، لدورها في توفير الخدمات بأفضل طريقة ممكنة للمواطن والمجتمع على حد سواء".

ويقصد بواجبات الوظيفة: الأعباء التي يجب على الموظف القيام بها لحسن سير العمل فيها[1]. فالوظيفة العامة تكليف للموظف القائم بها قبل أن تكون حقاً له أو امتيازاً[2]. وقد أورد المشرع الأردني في الفصل العاشر من قانون الخدمة المدنية تعداداً لواجبات الموظف تحت عنوان "قواعد السلوك الوظيفي وواجبات وأخلاقيات الوظيفة العامة". ولم يقصد المشرع الأردني من تعداده لهذه الواجبات حصرها وإنما أوردها على سبيل المثال، وهي تدور في مجملها على أربعة أمور هي[3]:

أولاً: أداء العمل: ويتحقق ذلك بالتفرغ للعمل، وتأديته بمواعيده الرسمية، والترفع عن كل ما يخل بشرف الوظيفة وكرامتها.

---

(1) المتيت، أبو يزيد علي، جرائم الإهمال، ط5، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1986م، ص250.

(2) كنعان، القانون الإداري، ج2، ص 142. الذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، ص317.

(3) الزعبي، القانون الإداري، ص 204.

ثانياً: طاعة الرؤساء.

ثالثاً: حسن الخلق المهني (الولاء الوظيفي): ويتأتى ذلك بمراعاة آداب اللياقة في التعامل مع زملائه ورؤسائه ومرؤوسيه.

رابعاً: حسن السلوك العام: وذلك بعدم الاشتراك في أي نشاط قد يثير الشك في حيديته، كاستغلال نفوذ وظيفته، أو إساءة استعمال السلطة الوظيفية، أو الجمع بين الوظيفة وأعمال معينة، إلى جانب عدم إفشاء الأسرار التي يطلع عليها بحكم وظيفته.

وتقسم هذه الواجبات إلى واجبات إيجابية تقتضي من الموظف القيام بعمل معين وواجبات سلبية تستلزم امتناع الموظف عن الأعمال التي تعتبر من المحظورات عليه. ومن هذه الواجبات ما يظهر أثناء تأدية الوظيفة أو بسببها، ومنها ما يظهر بعد انتهاء الخدمة الوظيفية[1]. وفيما يلي بيان ذلك:

البند الأول: الواجبات الإيجابية

ويقصد بها الواجبات التي تفرض على الموظف القيام بعمل معين[2] وهي:

اولاً: واجب أداء العمل الوظيفي

ويتحقق ذلك من خلال أداء ما يلي:

1- أداء الموظف المهام الوظيفية بنفسه: وذلك بأن يؤدي الموظف عمله بنفسه، إذ الاختصاص في نطاق الوظيفة العامة شخصي، فلا يجوز النزول عنه أو الإنابة فيه إلا فيما يجيزه القانون، وكل تصرف مخالف لذلك يعرض صاحبه للمسؤولية التأديبية فضلاً عن بطلان التصرف ذاته[3].

---

(1) كنعان، القانون الإداري، ج2، ص 142. الزعبي، القانون الإداري، ص 204.

(2) كنعان، القانون الإداري، ج2، ص 142.

(3) العتوم، منصور إبراهيم، المسؤولية التأديبية للموظف "دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسوريه ومصر وفرنسا"، ط1، مطبعة الشرق، عمان، ص40.

2- **تخصيص أوقات العمل الرسمية لأداء واجباته الوظيفية:** الأصل أن مواقيت العمل الرسمية محددة قانوناً[1] وهذا يقتضي من الموظف أن يخصص وقته وجهده في الحدود المعقولة لأداء واجباته الوظيفية، والقيام بالعمل المنوط به أو المضاف إليه في أوقات العمل الرسمية أوفي غيرها متى اقتضت مصلحة العمل ذلك. كما ينبغي على الموظف إنجاز العمل المطلوب منه في الزمن المحدد بدقة وأمانة وإلا عد مقصراً في واجبات وظيفته ومقترفاً ذنبا إدارياً مستوجباً مساءلته[2].

وقد نصت المادة (67) من نظام الخدمة المدنية الأردني في الفقرة (أ) على هذه الواجبات فجاء فيها: "على الموظف الالتزام بما يلي:

أ) أوقات الدوام الرسمي وأداء مهام وواجبات وظيفته الموكلة إليه بنشاط، وأمانة، ودقة، مع جواز تكليفه بالعمل الأكثر من الساعات المقررة للدوام الرسمي، بما في ذلك أيام العطل والأعياد الرسمية إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك".

ثانياً: واجب مراعاة آداب اللباقة في التعامل

ويتأتى ذلك باحترام الموظفين لرؤسائهم[3].وقد نصت المادة (67) من نظام الخدمة المدنية الأردني في الفقرة (ب، ج، ز) على هذه الواجبات فجاء فيها: "على الموظف الالتزام بما يلي:... ب) معاملة الجمهور بلباقة وكياسة، وعلى أساس الحيادية، والتجرد، والموضوعية، والعدالة دون تمييز بينهم على أساس الجنس، أو العرق، أو المعتقدات الدينية، أو أي شكل من أشكال التمييز. ج)... والتعامل مع رؤسائه ومرؤوسيه باحترام وتطبيق مبدأ المشاركة وبناء روح الفريق في العمل. د) التعامل بروح الزمالة والتعاون وتبادل المعرفة واحترام علاقة الشراكة في العمل بين الرجل والمرأة، وتعميق الانتماء للدائرة، والاعتزاز بإنجازاتها".

---

(1) مقدم، سعيد، اخلاقيات الوظيفة العمومية " دراسة نظرية تطبيقية في زاوية التاصيل والالتزامات المهنية والنظام التاديبي للموظفين"، ط1، دار الأمة، الجزائر، 1997م، ص 52.

(2) ياقوت، محمد ماجد، شرح القانون التاديبي للوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006م، ص212.

(3) شطناوي، علي خطار، دراسات في الوظيفة العامة، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان، 1419هـ - 1998م، ص271.

كما وقد نص نظام الخدمة المدنية الأردني في المادة (115) صراحة على اعتبار الموظف مخطئاً أو مقصراً إذا ساء التصرف مع الغير فجاء فيها: "... ويعتبر الموظف مخطئاً أو مقصراً لأغراض هذا النظام إذا أساء التصرف مع الغير...".

ثالثاً: واجب طاعة الرؤساء

وذلك بامتثال المرؤوس إلى الأوامر التي تصدر من السلطة الإدارية الرئاسية في شكل تعليمات، أو منشورات، أو كتب دورية، أو قرارات إدارية متعلقة بأداء واجباته في حدود ما تقتضي به القوانين والأنظمة[1].

حيث نصت المادة (67) من نظام الخدمة المدنية في الفقرتين (ج، و) على هذه الواجبات فجاء فيها: "فإن على الموظف الالتزام بما يلي:... ج) تنفيذ أوامر رؤسائه وتوجيهاتهم وفق التسلسل الإداري. د) التحلي بالصدق، والشجاعة، و الشفافية في إبداء الرأي، والإفصاح عن جوانب الخلل، والإبلاغ عنه مع الحرص على التأكد من المعلومات وعدم اغتيال الشخصية".

رابعاً: واجب المحافظة على الأموال العامة وصيانتها[2]

وذلك بالمحافظة على مصالح الدولة والإدارة التي يعمل فيها وممتلكاتهما وأموالهما، وعدم مخالفة القوانين والأنظمة المرعية بالإهمال أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع أي حق من حقوق الدولة أو الإدارة التي يعمل بها. فقد نصت المادة (67) من نظام الخدمة المدنية على هذا الواجب في الفقرة (د) فجاء فيها: "على الموظف الالتزام بما يلي:... د) المحافظة على المال العام ومصالح الدولة وممتلكاتها، وعدم التهاون بأي حق من حقوقها والتبليغ عن أي تجاوز على المال العام والمصلحة العامة، وعن أي تقصير أو إهمال يضر بهما".

وهذه الواجبات الأربعة هي من واجبات الموظف العام أثناء قيامه بالعمل الرسمي.

---

(1) احمد، فؤاد عبد المنعم، مبادئ الإدارة العامة والنظام الإداري في الإسلام مع بيان التطبيق في المملكة العربية السعودية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1411هـ - 1991م، ص 76.

(2) كنعان، القانون الإداري، ج2، ص 152 - 153.

خامساً: واجب المحافظة على كرامة الوظيفة

مع كون الموظف ملزماً بالمحافظة على كرامة الوظيفة داخل مرفقه إلا أنه ملزم كذلك بأن يسلك خارجه مسلكاً حسناً وأن يتجنب كل ما من شأنه المساس بشرف الوظيفة وكرامتها، ويسأل تأديبياً عما يرتكبه خارج وظيفته[1].

وقد نصت المادة (115) من نظام الخدمة المدنية على هذا الواجب فجاء فيها: "... ويعتبر الموظف مخطئاً، أو مقصراً لأغراض هذا النظام إذا أساء التصرف مع الغير، أو أقدم على أي عمل لا يليق بشرف الوظيفة، كتناول المشروبات الروحية، وتعاطي المخدرات والمقامرة، وغير ذلك من الأعمال المخلة بالشرف والآداب العامة".

سادساً: واجب التفرغ للوظيفة

الأصل أن ينقطع الموظف لخدمة الدولة، وألا يمارس عملاً آخر، وهو الالتزام الذي يعرف بواجب الامتناع عن الجمع بين أكثر من وظيفة واحدة[2]، وحكمة ذلك هي تفرغ الموظف كلياً للوظيفة بحيث يعطي كل وقته وجهده للوظيفة باعتبارها مهنته الدائمة[3].

لذا يجب على الموظف الامتناع عن القيام بأي عمل آخر إلى جانب وظيفته العامة سواء أكان هذا العمل إدارياً، أم تجارياً، إلا بإذن من الجهة المختصة؛ وذلك من أجل المحافظة على حسن أداء الموظف لعمله واستقلاله فيه، ولضمان عدم وجود صلة أو علامة بينه وبين أصحاب المشروعات الحرة التي يمكن أن يؤثر على حيدته في القيام بأعمال وظيفته[4].

(1) حمود، زهوة عبد الحميد (1988م)، التأديب في الوظيفة العامة "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه (غير منشورة)، جامعة الإسكندرية، الإسكندرية، مصر، ص135.

(2) مقدم، اخلاقيات الوظيفة، ص53.

(3) عبد الوهاب، محمد رفعت، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002م، ص431.

(4) كنعان، القانون الإداري، ج2، ص 155.

فقد نصت المادة (68) من نظام الخدمة المدنية على هذا الواجب فجاء فيها: "يحظر على الموظف وتحت طائلة المسؤولية التأديبية الإقدام على أي من الأعمال التالية:..و) العمل خارج أوقات الدوام الرسمي دون إذن مسبق من رئيس الوزراء أو من يفوضه بناء على تنسيب الوزير فيما يتعلق بموظفي الفئة العليا، وبتصريح من الوزير للموظفين من الفئات الأخرى، وذلك تحت طائلة المساءلة بما في ذلك استرداد أي مبلغ حصل عليه الموظف لمصلحة الخزينة، ويشترط في تطبيق هذه الفقرة أن يقوم بذلك العمل خارج أوقات الدوام الرسمي الذي تحدده الدائرة، وأن لا ينشأ عن ذلك العمل إعاقة لأعمالها الرسمية، وأن لا يكون العمل الإضافي لدى الجهات التي لها علاقة أو مصلحة بعمل الدائرة".

سابعاً: الإلمام بالقوانين والأنظمة

فلا بد للموظف من الإلمام بالقوانين والأنظمة والتعليمات المتعلقة بعمله والإحاطة بها من أجل رفع مستوى الأداء وتحسين طرق العمل في دائرته التي يعمل بها.

وهذا ما نصت عليه المادة (67) من نظام الخدمة المدنية حيث جاء فيها: "فإن على الموظف الالتزام بما يلي:.... ج) ضرورة الإلمام بالقوانين، والأنظمة، والتعليمات، والمهام، والخطط، والبرامج المتعلقة بعمل الدائرة، والاستفادة من الخبرة وفرص التدريب والتأهيل؛ لزيادة الإنتاجية، ورفع كفاءة الأداء الفردي والعام في الدائرة".

البند الثاني: الواجبات السلبية

ويقصد بها الواجبات التي تستلزم من الموظف الامتناع عن الإتيان بها، والتي تعد من المحظورات عليه[1].

وتتكون الواجبات السلبية من مجموع الالتزامات التي يتعين على الموظف تجنبها، وهي كافة الواجبات الإيجابية منظور إليها من ناحية سلبية[2].

(1) كنعان، القانون الإداري، ج2، ص 142. الزعبي، القانون الإداري، ص204.

(2) ذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، ص 319.

وقد نص المشرع الأردني في المادة (68) من نظام الخدمة المدنية على ما يحظر على الموظف الإقدام عليه تحت طائلة المسؤولية التأديبية[1]. والحكمة من حظر المشرع لهذه الأعمال أنها تضر بمصالح الوظيفة، أو لا يتسق مع مقتضياتها ويستوي في هذا أن يمارس العمل المحظور لحساب نفسه أو لغيره، سواء أكان ذلك بالذات أم بالواسطة[2].

وتشمل الأعمال المحظورة على موظفي الخدمة المدنية في مجملها ما يلي:

أولاً: عدم نقد أو لوم الحكومة أو النيل من سمعة الدولة وهيبتها

فالموظف العام بصفته مواطناً، له الحق في التمتع بالحقوق والحريات العامة في الدولة، ولكن بصفته موظفاً عاماً، لا يمكن له التعبير بلا حدود أو قيود عن كل آرائه، فحريته هذه مقيدة بقيود تفرضها العلاقة بينه وبين الدولة، وهذه الازدواجية بين حرية الرأي والتعبير وحرية التعبير المنقوصة يترجم في واجب التحفظ[3]. وهذا الواجب هو مبرر بضرورة ضمان صورة المرفق العام وسيره بانتظام واطراد، والعمل على عدم المساس به بأي شكل من الأشكال ومنها الانتقاد[4].

ويقتضي هذا الواجب: أن يحظر على الموظف توجيه النقد أو اللوم إلى الحكومة بأية وسيلة من وسائل الإعلام المقروءة، والمسموعة، والمرئية، يستوي في ذلك وسائل الإعلام المحلية، أو الخارجية. أو الاشتراك بأي مظاهرة أو إضراب، أو اعتصام[5].

(1) المادة (68) من نظام الخدمة المدنية رقم(30) لسنة (2007م).

(2) ياقوت، شرح القانون التاديبي، ص 241

(3) ياقوت، شرح القانون التاديبي، ص 254.

(4) مقدم، سعيد، أخلاقيات الوظيفة العمومية، ص 59.

(5) وقفت دول العالم مواقف مختلفة من الإضراب ففي فرنسا اعتبرت الإضراب حقاً مشروعاً من حقوق الموظفين ورسمت بقانون (31) تموز/ يوليو سنة 1963 أصول ممارسته في كل الإدارات وذلك بفرض شروط أساسية وقواعد إجرائية في آن واحد، وفي الجزائر أقر المشرع الجزائري في القانون الأساسي للموظف العمومي لعام 1966، مبدأ الإضراب كحق للموظف العمومي غير أنه لم يضع نصوصاً تطبيقية لهذا المبدأ يحدد بموجبها حدوده ثم جاء قانون 2/6/ 1990، ليقر حق الإضراب وينظمه.

أما الدول العربية فقد حظرت غالبيتها على موظفيها الإضراب عن العمل لكن النتائج التي تترتب على الإضراب تختلف من دولة إلى أخرى. انظر: حبيش، فوزي، الموظف العام حقوقه وواجباته، المنظمة العربية للعلوم الإدارية،

فمن أولى واجبات الموظف خدمة المصلحة العامة، وتأمين سير العمل واستمراريته، والتقيد بالدوام. والإضراب وسيلة ضغط على الدولة لتحقيق مصالح معينة، أو لدفع الدولة إلى تبني سياسة معينة قد لا تكون مقتنعة بها، فيلجأ إليه الموظفون عادة للضغط على الحكومة لتحقيق مطالبهم وتنفيذ رغباتهم، ويؤدي الإضراب إلى شل العمل وعرقلة سير المرافق العامة والإضرار بالمصلحة العامة[1].

لهذا حظر المشرع الأردني على الموظف ترك عمله أو التوقف عنه لأي سبب من الأسباب دون إذن مسبق، أو القيام أو الاشتراك في مظاهرة، أو إضراب، ، أو الاجتماع لانتقاد أعمال الحكومة والاشتراك بأي صورة من الصور، أو توزيع أي مطبوعة أو نشرة سياسية أو عريضة من شأنها النيل من سمعة الدولة وهيبتها أو اعتصام، أو أي عمل يمس بأمن الدولة ومصالحها أو يضر أو يعطل مصالح المواطنين والمجتمع والدولة تحت طائلة المسؤولية[2].

حيث نصت المادة (68) من نظام الخدمة المدنية على هذا بما يلي: "يحظر على الموظف وتحت طائلة المسؤولية التأديبية الإقدام على أي من الأعمال التالية: أ) ترك العمل أو التوقف عنه دون إذن مسبق... ج) القيام أو الاشتراك في أي مظاهرة أو إضراب أو اعتصام أو أي عمل يمس بأمن الدولة ومصالحها أو يضر أو يعطل مصالح المواطنين والمجتمع والدولة".

ثانياً: عدم إفشاء الأسرار الوظيفية

يقع على عاتق الموظف ألا يبيح بالأسرار التي يكون قد علم بها بحكم قيامه بالعمل الوظيفي، وأساس هذا الواجب حماية مصلحتين: مصلحة المواطن ومصلحة الدولة؛ وذلك بتحقيق الثقة بين المواطن والإدارة بما يؤدي إلى اطمئنانه إليها، ومعاونته

= بيروت، 1982م، ص 22، مقدم، اخلاقيات الوظيفة العمومية، ص 56، حمود، التأديب في الوظيفة العامة، ص108.

(1) حبيش، الموظف العام، ص 20.

(2) الزعبي، القانون الإداري، ص210.

في أداء رسالتها[1]. ولا يقتصر هذا الحظر على الموظف أثناء وظيفته بل يتعدى ذلك حتى بعد تركه للخدمة [2].

وقد نصت المادة (68) من نظام الخدمة المدني الأردني على هذا الواجب فجاء فيها:

"يحظر على الموظف تحت طائلة المسؤولية التأديبية الإقدام على أي من الأعمال التالية:... ب- الاحتفاظ خارج مكان العمل لنفسه بأي وثيقة، أو مخابرة رسمية، أو تسريبها لأي جهة خارجية، أو الكتابة، أو التصريح عنها دون أن يكون ذلك من صلاحياته".

ثالثاً: عدم استغلال نفوذ وظيفته

من المسلم به أن على الموظف الاتصاف بسلوك مثالي باعتباره مجسداً للمنفعة العامة، فعلى الموظف أن لا يتناسى أنه في خدمة الجمهور قبل كل شيء وهو ما يفرض عليه التحلي بالنزاهة[3]، وممارسة الموظف لهذا المحظور يؤثر على كفاءة الأداء وعلى سمعة الإدارة وثقة المواطنين فيها، وطالما يأخذ الموظف أجراً من الدولة على وظيفته ويساهم المواطنون في أجره عن طريق ما يدفعون من ضرائب أو رسوم، فعليه ضمان التسيير الجيد والممكن لكل وظيفة[4]، فلا يحق له استغلال وظيفته لتحقيق مصالحه الخاصة أو لخدمة أهداف أو مصالح تضر في حقيقتها بالدولة وأفرادها، كقبول الهدية، أو الرشوة، أو كحجز الموظف كل أو بعض ما يستحقه المواطنون، أو العمال من رواتب، أو أجور، أو تأخير دفعها إليه بقصد الانتفاع بها شخصياً[5].

---

(1) حمود، التاديب في الوظيفة العامة، ص113.

(2) العتوم، المسؤولية التاديبية، ص 52.

(3) مقدم، اخلاقيات الوظيفة العمومية، ص 68.

(4) ياقوت، شرح القانون التاديبي للوظيفة العامة، ص 204.

(5) كنعان، القانون، ج2، ص159.

وقد نصت المادة (68) من نظام الخدمة المدنية الأردني على هذا الواجب فجاء فيها: "يحظر على الموظف تحت طائلة المسؤولية التأديبية الإقدام على أي من الأعمال التالية:...

ج) استغلال وظيفته لخدمة أغراض أو أهداف أو مصالح حزبية.

د) استغلال وظيفته لخدمة أي منفعة شخصية، أو لمنفعة أي طرف ليس له حق بها، أو قبول أو طلب أي إكراميات مادية أو عينية من أي شخص له علاقة أو ارتباط بالدائرة، أو مصلحة معها أثناء عمله إلا إذا كانت ضمن المعايير الطبيعية المتعارف عليها للاحترام والتقدير".

الفرع الثاني: واجبات الموظف العام في الشريعة

من المسلم به أن الشريعة الإسلامية جاءت لجلب المصالح ودرء المفاسد، وأنه حيثما وجدت المصلحة فثم شرع الله، فالتزام الموظف العام بما يفرض عليه من الواجبات هو تحقيق لمصالح هذه الواجبات ودرء للمفاسد المترتبة على تركها.

فالمصلحة يجب أن تكون موافقة لأوامر الله ونواهيه لا مصادمة لها، ذلك أن مخالفة المصلحة للأوامر والنواهي يخرج المصلحة من كونها مقيمة للحياة الدنيا من أجل الآخرة، ويعزل المصلحة تماماً عن ابتغاء رضوان الله تعالى والذي يعتبر جزءاً جوهرياً في مضمون المصلحة[1].

والوظيفة في المنظور الإسلامي هي تكليف للقائمين بها، هدفها خدمة المواطنين تحقيقاً للمصالح العامة. ومن أجل تحقيقه فرضت الشريعة على الموظف عدداً من الواجبات عليه القيام بها ليؤدي وظيفته على أتم وجه[2].

(1) الكيلاني، عبد الرحمن إبراهيم، قواعد المقاصد عند الإمام الشاطبي "عرضاً ودراسة وتحليلاً"، ط1، دار الفكر، دمشق، 1421، 2000م، ص 154.

(2) ابو يونس، محمد باهي، الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الإداري الإسلامي، ط1، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 1999م، ص 280.

ومما يجدر بيانه أن هذه الواجبات التي فرضتها الشريعة لا تصادم بينها في الجملة، وبين ما فرضه قانون الخدمة المدنية الأردني من واجبات على الموظف، فكل ما تكلفه به الإدارة العامة من مهمات وما تلزمه به من واجبات لا تخالف الشرع ويعود نفعها إلى سير المرافق العامة والمصالح العامة، فهي واجبة عليه يلزمه أداؤها على أكمل وجه[1]، فواجبات الموظف العام في الشريعة الإسلامية غير منحصرة ومع ذلك يمكن إجمالها الواجبات فيما يلي:

أولاً: الالتزام بأحكام الشريعة الإسلامية[2]

ينبثق سلوك المسلم في حياته اليومية من عقيدته التي هي أساس حياته، فعلى الفرد الذي يتكون منه المجتمع المسلم في مجموعه أن تكون حياته قائمة على هذا الأساس، والموظف ما هو إلا فرد من أفراد هذا المجتمع فعليه أن يلتزم في عمله بما تمليه عليه عقيدته وشريعته، وأن يكون حارساً على ما أمّنه الله تعالى عليه وأن لا يخون، فكل عمل لا حارس له ضائع؛ لأنه في وظيفته في مقام المالك لها. قال علي رضي الله عنه: "المُلك والدين أخوان لا غنى لأحدهما عن الآخر فالدين أسٌّ والمَلكُ حارس فما لم يكن له أُسٌّ فمهدوم وما لم يكن له حارس فضائع"[3].

ومن هنا، فإن المساهمة في تنفيذ أحكام الشريعة الإسلامية بحراسة أحكامها وعدم الالتزام بأحكام يخالف الأحكام المنصوص عليها في كتاب الله وسنة نبيه ﷺ من أولى واجبات الموظف، فولاؤه مرتبط بالشريعة الإسلامية وليس بالأشخاص والهيئات التشريعية والتنفيذية، وعلى هذا الأساس فإن الموظف في المجتمع المسلم لا يجوز له الانتماء أو إعطاء ولائه لغير الشريعة، لذا فإن أي انحراف في المنظمة الإدارية لا يجعل

(1) سليمان، الوظيفة العامة، ص255.

(2) إن هذا الواجب هو الأصل في الواجبات جميعاً لكن طبيعة البحث تقتضي تفصيل الواجبات والحديث عنها.

(3) ابن مفلح، أبو عبد الله شمس الدين محمد المقدسي (ت 763هـ)، الآداب الشرعية والمنح المرعية، توزيع رئاسة إدارات البحوث العلمية والإفتاء، الرياض، ج1، ص 226.

الموظف المسلم ملتزماً بولائه لهذه المنظمة وإنما عليه إصلاحها والتنبيه على مكامن الأخطاء[1].

حيث قال الله تعالى على لسان شعيب ﴿إِنْ أُرِيدُ إِلَّا ٱلْإِصْلَٰحَ مَا ٱسْتَطَعْتُ ۚ وَمَا تَوْفِيقِىٓ إِلَّا بِٱللَّهِ ۚ عَلَيْهِ تَوَكَّلْتُ وَإِلَيْهِ أُنِيبُ﴾[2]. وقال الله تعالى: ﴿كُنتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِٱلْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ ٱلْمُنكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِٱللَّهِ ۗ﴾[3].

وقال رسول الله ﷺ: "من رأى منكم منكراً فليغيره بيده، فإن لم يستطع فبلسانه، فإن لم يستطع فبقلبه، وذلك أضعف الإيمان"[4].

ثانياً: الأمانة وعدم استغلال الوظيفة للمصالح الخاصة سواء أكان هذا الاستغلال لأهداف مادية، أم معنوية، أم لمصالح غيره[5]

فالأمانة هي الركن الأساس في تعامل الناس فيما بينهم، قال الله تعالى: ﴿إِنَّ ٱللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَن تُؤَدُّوا۟ ٱلْأَمَٰنَٰتِ إِلَىٰٓ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُم بَيْنَ ٱلنَّاسِ أَن تَحْكُمُوا۟ بِٱلْعَدْلِ ۚ إِنَّ ٱللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُم بِهِۦٓ ۗ إِنَّ ٱللَّهَ كَانَ سَمِيعًۢا بَصِيرًا﴾[6]. فخطاب التكليف في هذه الآية يقتضي بعمومه سائر المكلفين، فهو شامل لكل من يصلح لتلقي الخطاب والعمل به من كل مؤتمن على شيء[7]، ومن هؤلاء المكلفين الموظف، فعليه القيام بوظيفته على الوجه المشروع[8]؛ لأن

---

(1) الشباني، محمد عبد الله، الخدمة المدنية على ضوء الشريعة الإسلامية مدخل النظرية، ط1، عالم الكتب، القاهرة، 1397هـ - 1977م، ص 57 - 58.

(2) سورة هود: آية (88).

(3) سورة آل عمران: آية (110).

(4) أخرجه مسلم في كتاب: الإيمان، باب: كون النهي عن المنكر من الإيمان (حديث:49)(69/1).

(5) الشباني، الخدمة المدنية، ص 59 - 60.

(6) سورة النساء: آية (58).

(7) ابن كثير، أبو الفداء إسماعيل بن كثير (ت 774هـ)، تفسير القرآن العظيم، ط2، (قدم له: عبد القادر الأرنؤوط)، مكتبة دار الفيحاء، دمشق، ومكتبة دار السلام، الرياض، 1418هـ - 1998م، ج1، ص685. القرطبي، أبو عبد الله محمد بن أحمد الأنصاري، الجامع لأحكام القرآن، دار إحياء التراث العربي، بيروت، 1405هـ - 1985م، ج5، ص 256.

(8) ابن تيمية، السياسة الشرعية، ص 16.

وظيفته أمانة، بدليل حديث رسول الله ﷺ: "إذا ضيعت الأمانة فانتظر الساعة" قال: كيف إضاعتها يا رسول الله؟ قال: "إذا أسند الأمر إلى غير أهله فانتظر الساعة"[1].

فلا ريب أن أصحاب الأعمال على اختلاف مراتبهم هم الأمناء على جميع المؤتمنين والجاري على أيديهم عظيم التدبير، فيجب أن يكون من صفاتهم الثقة والأمانة، فهم أمناء الملك على الرعية، وأمناء الرعية في حفظ حقوقهم[2].

وهكذا يجب على كل من ولي شيئاً من أمر المسلمين أن يؤدي حق الله الذي فرضه عليه وأن تكون غايته في إقامة المصالح من أجل الحياة الدنيا والحياة الآخرة معاً، لا من أجل الحياة الدنيا فحسب قال الله تعالى: ﴿وَٱبْتَغِ فِيمَآ ءَاتَىٰكَ ٱللَّهُ ٱلدَّارَ ٱلْـَٔاخِرَةَ ۖ وَلَا تَنسَ نَصِيبَكَ مِنَ ٱلدُّنْيَا ۖ وَأَحْسِن كَمَآ أَحْسَنَ ٱللَّهُ إِلَيْكَ ۖ وَلَا تَبْغِ ٱلْفَسَادَ فِى ٱلْأَرْضِ ۖ إِنَّ ٱللَّهَ لَا يُحِبُّ ٱلْمُفْسِدِينَ﴾[3]. فاستغلال المنصب خيانة لله ولرسوله ﷺ، وخيانة للأمانة الذي أوكله إليه قال الله تعالى: ﴿يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُوا۟ لَا تَخُونُوا۟ ٱللَّهَ وَٱلرَّسُولَ وَتَخُونُوٓا۟ أَمَٰنَٰتِكُمْ وَأَنتُمْ تَعْلَمُونَ﴾[4].

ثالثاً: إتقان العمل

اهتم الإسلام بإتقان العمل، وحث عليه، فقد مدح الله تعالى نفسه بقوله ﴿ٱلَّذِىٓ أَحْسَنَ كُلَّ شَىْءٍ خَلَقَهُۥ﴾[5]. فالموظف ليس مطلوباً منه مجرد القيام بالعمل، فحسب بل لا بد أن يكون متقناً له[6]. فيقوم به على أكمل وجه وأحسن حال، وذلك تقرباً إلى الله تعالى والتزاماً بنهجه ووفاءً بالعقد الذي عقده على نفسه قال الله تعالى: ﴿وَأَوْفُوا۟ بِٱلْعَهْدِ ۖ إِنَّ ٱلْعَهْدَ كَانَ مَسْـُٔولًا﴾[7].

(1) أخرجه البخاري في كتاب الرقاق، باب: رفع الأمانة (حديث: 6496).

(2) ابن سماك، ابو القاسم محمد بن أبي العلاء محمد، رونق التحبير في حكم السياسة والتدبير، ط1، دار الكتب العلمية، بيروت، 1424هـ - 2004م، ص 73 - 74.

(3) سورة القصص: آية (77).

(4) سورة الأنفال: آية (27).

(5) سورة السجدة: آية (7).

(6) سليمان، الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي، ص 267.

(7) سورة الإسراء: آية (34).

والعمل بدقة وإتقان يستلزم[1]:

1- أداء الموظف العمل بنفسه.

2- التفرغ للعمل.

3- تحديد العمل الوظيفي بدقة.

رابعاً: طاعة الرؤساء

أمرت الشريعة الإسلامية بطاعة الرؤساء ؛ لأن طاعتهم طاعة لله ولرسولهﷺ. قال الله تعالى: ﴿ يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُوٓاْ أَطِيعُواْ ٱللَّهَ وَأَطِيعُواْ ٱلرَّسُولَ وَأُوْلِي ٱلْأَمْرِ مِنكُمْۖ فَإِن تَنَٰزَعْتُمْ فِي شَيْءٖ فَرُدُّوهُ إِلَى ٱللَّهِ وَٱلرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِٱللَّهِ وَٱلْيَوْمِ ٱلْآخِرِۚ ذَٰلِكَ خَيْرٞ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ﴾[2]. و(أولي الأمر) لفظ عام يشمل جميع المسؤولين سواء الحكام، أو رؤساء الإدارات بمختلف مراتبهم[3].

والطاعة المطلوبة هنا ليست تلك الطاعة المطلقة العمياء بل الطاعة بالمعروف، أما ما كان فيه معصية فلا طاعة لمخلوق في معصية الخالق. قال رسول الله ﷺ: "السمع والطاعة على المرء المسلم فيما أحب وكره ما لم يؤمر بمعصية فإذا أمر بمعصية فلا سمع ولا طاعة"[4].

خامساً: عدم إفشاء الأسرار الوظيفية

حث الإسلام على كتمان الأسرار والمحافظة عليها، فلا يفشها أحد لأحد كائناً ما كان، حتى وإن لم يطلب منه ذلك، وقد سمى النبي ﷺ السر أمانة حيث قال رسول الله ﷺ: "إذا حدث الرجل بالحديث ثم التفت فهي أمانة"[5].

---

(1) أبو يونس: الاختيار على أساس الصلاحية، ص 281.

(2) سورة النساء: آية (59).

(3) الشباني، الخدمة المدنية، ص 61.

(4) أخرجه البخاري في كتاب: الأحكام، باب: السمع والطاعة (حديث: 7144).

(5) أخرجه أبو داود في كتاب: الأدب، باب: في نقل الحديث (حديث: 9868). و الترمذي في (سننه)كتاب: البر والصلة، باب: ما جاء أن المجالس أمانة (حديث: 1959)(301/4)، وقال: حديث حسن. و أحمد في (مسنده) (حديث: 5104) وقال محققه شعيب الأرنؤوط: حسن لغيره.

ولما كان ذلك كذلك، فعلى الموظف الذي يطلع على المعلومات أو البيانات السرية بحكم وظيفته أو بسببها أن يحافظ عليها ولا يكشفها ؛ لأن في كشفها إفساد وإلحاق الضرر بأصحابها. فالموظف الذي يكشف أسرار وظيفته يعد خائناً للأمانة التي وكلت إليه قال الله تعالى: ﴿وَأَوْفُواْ بِٱلْعَهْدِۖ إِنَّ ٱلْعَهْدَ كَانَ مَسْـُٔولًا﴾[1].

سادساً: المحافظة على كرامة الوظيفة

يعد واجب المحافظة على كرامة الوظيفة من أهم مرتكزاتها، وقد حث الإسلام عليه إذ فيه تتحقق سائر الواجبات الأخرى من الطاعة والأمانة وأداء العمل وإتقانه وغير ذلك. وهذا الواجب ليس شرط ابتداء يجب توافره في الموظف لشغل الوظيفة فحسب، بل هو مستمر حتى تركه لها. ولقد كانت الإدارة الاسلامية صاحبة السبق في إقرار هذا الواجب وتطبيقه، فقد أرادت لعمالها وموظفيها بمختلف مراتبهم ألا يفقدوا وجاهتهم وأن يتصفوا بمحاميد التصرف. قال عمر بن الخطاب في كتابه لأبي عبيدة عامر بن الجراح رضي الله عنهما: " أما بعد فإنه لم يقم أمر الله في الناس إلا حصيف العقدة، بعيد الغرة، لا يطلع الناس منه على عورة، ولا يحنق في الحق على جرة، ولا يخاف في الله لومة لائم، والسلام عليك"[2].

سابعاً: المحافظة على بيت مال المسلمين

ومنطلق هذا الواجب أن ما تحت يدي الموظف من أملاك متعلقة بالوظيفة، أو بالمكان الذي يعمل فيه هي أمانة، عليه أن يحافظ عليها كما لو كانت ملكه.

وهذا الواجب مسلم به في الشريعة الإسلامية، فهذه الأملاك هي ملك للدولة الإسلامية والموظف منتفع فيها حال خدمته، فلا يحل له الاعتداء عليها، والدولة

---

(1) سورة الإسراء: آية (34).

(2) السيوطي، جامع الأحاديث (30943) (189/28)، المتقي الهندي، كنز العمال، (حديث: 14357) (777/5). ابن مفلح، الآداب الشرعية، ج1، ص225. ص73.

بصفتها الاعتبارية مالكة لهذه الأملاك، ومن المسلم به أنه لا يحل مال امرئ مسلم إلا بطيب عن نفسه، فمن اعتدى على أملاك الدولة كان آكلاً لأموال الناس بالباطل. قال الله تعالى: ﴿ وَلَا تَأْكُلُوٓاْ أَمْوَٰلَكُم بَيْنَكُم بِٱلْبَٰطِلِ ﴾[1].

أي بغير وجه حق، كالسرقة، والغش، والتعدي على الناس، والكسب عن طريق غير مشروع[2].

المطلب الثاني: حقوق الموظف العام في القانون والشريعة

لكي يقوم الموظف بالواجبات الموكولة إليه من قبل الإدارة على أكمل وجه، لا بد له من حقوق تمكنه من أداء واجبات وظيفته وهو مطمئن على مورد رزق ثابت يكفيه ويكفي أسرته، ومطمئن إلى حصوله على الحوافز المشجعة في حالة مضاعفته الإنتاج، وحصوله على فترات راحة تمكنه من استعادة نشاطه وتجديد قدراته، فضلاً عن حقه عند مضاعفة الجهد وإثبات الجدارة في الترقي إلى درجات أعلى في السلم الوظيفي، وكذلك الاطمئنان على مستقبل أيامه خصوصاً عند بلوغه سن الشيخوخة أو في حالة العجز، والاطمئنان على مستقبل أولاده من بعده[3]. لذا يقتضي تفرغ الموظف لمباشرة مهام وظيفته حصوله على حقوق تتمثل: بالمزايا المالية، كالمرتبات والعلاوات، والمكافآت، والتعويضات. وبمزايا أدبية، كالإجازات، والترفيعات. كلها في مقابل قيام الموظف بالواجبات المفروضة عليه لصالح الإدارة[4]، فكل حق يقابله واجب[5] وكل واجب يقابله حق. وفيما يلي بيان هذه الحقوق:

---

(1) سورة البقرة: آية (188).

(2) حومد، أسعد محمود، أيسر التفاسير، (راجعه محمد متولى الشعراوي وأحمد حسن مسلم)، ط1، 1990م، ج1، ص84.

(3) شرف الدين، النظام القانوني للموظف العام، ص80.

(4) بطارسة، نظام الوظيفة العامة، ص195.

(5) الطماوي، سليمان محمد، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1982م، ص491.

الفرع الأول: حقوق الموظف العام في القانون

أولاً: المزايا المالية

يحصل الموظف العام أثناء الخدمة على مقابل مادي نظير العمل الذي يقوم به، ويتمثل ذلك بالحقوق التالية:

1- الراتب:

يعتمد الموظف غالباً في تدبير شؤون حياته المادية على ما تقدمه الدولة له من راتب كي يستطيع أن يعيش في مستوى لائق من الحياة يُمَكِّنَهُ من أن يبذل مجهوده في الوظيفة التي يشغلها ومواجهة متطلبات الحياة، فهو يعتمد على الراتب في حياته، ومعيشته، ومستقبله[1].

وقد عرف المشرع الأردني الراتب في المادة الثانية من نظام الخدمة المدنية بأنه: "الراتب الأساسي الشهري الذي يستحقه الموظف ويتقاضاه مقابل قيامه بمهام الوظيفة التي يشغلها، ولا يشمل العلاوات والمخصصات من أي نوع كانت".

وهذا التعريف منتقد؛ لأنه لم يُبرز العنصر الأساسي في الراتب، وهو المقابل المالي (أي المبلغ من المال) الذي يتقاضاه الموظف من خزينة الدولة، واكتفى باستخدام اصطلاح الراتب الأساسي الشهري، وهو لا يؤدي المعنى المقصود في تعريف الراتب، فضلاً عن أنه لا يتفق مع أصول الصياغة القانونية التي تقتضي عدم تعريف الشيء بمثله[2].

ومن خلال ذلك يمكن بيان المقصود بالراتب بأنه: المقابل المالي الذي يتقاضاه الموظف من الدولة كل شهر بصفة دورية منتظمة وفقاً للقوانين واللوائح نظير قيامه بأداء واجبات الوظيفة التي عين فيها[3].

(1) ذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، ص 322.

(2) كنعان، القانون الإداري، ج2، ص 111.

(3) بطارسة، نظام الوظيفة العامة، ص195. مصطفى، الوظيفة العامة، ص 271.

وقد نص الدستور الأردني في المادة (23) على ذلك فجاء فيها: "...2- تحمي الدولة العمل وتضع له تشريعاً يقوم على المبادئ الآتية: أ- إعطاء العامل أجراً يتناسب مع كمية عمله وكيفيته ".

كما نصت المادة (19) من نظام الخدمة المدنية الأردني على ذلك حيث بينت لكل فئة ودرجة وسنة خدمة، ما يقابلها من راتب وبشكل مفصل، ولجميع وظائف الدولة المختلفة.

2- العلاوات:

العلاوات في حقيقتها داخلة في الراتب الشهري الصافي الذي يقبضه الموظف شهرياً، فهي تعد جزءاً من الراتب، ومع هذا تعتبر حقاً من حقوقه[1]. ويقصد بها: "مبلغ من المال يضاف إلى الراتب الأساسي للموظف كميزة مالية يقرها النظام القانوني للوظيفة العامة"[2].

وتهدف هذه العلاوات إلى سد بعض حاجات الموظف المادية وما يتطلبه تزايد مسؤولياته العائلية والاجتماعية[3]. وهي أنواع عديدة منها:

أ. العلاوة الأساسية: وهي علاوة تحدد بنسبة معينة من الراتب الأساسي.

ب. علاوة غلاء المعيشة: وهي من باب تحسين المعيشة للموظف وتتناسب مع فئة الموظف.

ج. العلاوة العائلية: وهذه لا تدفع إلا لمن يكون متزوجاً عن زوجته وأولاده إن وجدوا، ولا تدفع للموظفة إلا إذا كان زوجها متوفياً، أو مقعداً، أو كانت معيلة لأبنائها.

(1) بطارسة، نظام الوظيفة العامة، ص 195.

(2) ذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، ص 323.

(3) حبيش، الموظف العام، ص77 ـ 78.

د. العلاوات الإضافية: وتمنح هذه العلاوات بنسب من الراتب الأساسي ويجوز الجمع بينهما في حالات معينة هي: علاوة فنية وتخصصية أو علاوة صعوبة عمل، وعلاوة المسؤولية والإشرافية، وعلاوة موقع العمل، وأي علاوة إضافية أخرى يقررها مجلس الوزراء بناء على تنسيب المجلس.

وقد نصت المواد (23 ـ 26) من نظام الخدمة المدنية الأردني على هذه العلاوات المختلفة.

3- المكافآت والحوافز:

وهذه لا تعتبر من الراتب الأصلي ولكنها طارئة ؛ وذلك لأن الموظف كقاعدة عامة يجب أن يخصص وقته وجهده لأداء واجباته الوظيفية.

كما أنه يلزم بأداء الأعمال الإضافية سواء أكانت من طبيعة العمل الأصلي أم من طبيعة مغايرة. فالمكافآت أمر جوازي للإدارة لاعتبارات ترجع إلى صالح العمل والمصلحة العامة[1]. وهو ما يمنح للموظف من حوافز مالية، أو حوافز معنوية، أو كليهما أثناء خدمته أو بعد انتهائها بإحالته على التقاعد أو وفاته.

ومن أهم أنواع المكافآت:

1- مكافأة العمل الإضافي: وهي مكافأة تمنح للموظف الذي يكلف بالعمل خارج أوقات الدوام الرسمي.
2- مكافأة العضوية في المجالس والهيئات واللجان.
3- مكافأة تشجيعية (أو مكافأة زيادة الأداء): وهذه المكافأة تمنح للموظف الذي يبذل جهداً غير عادي، أو يقدم خدمة ممتازة في مجال عمله.

وقد نصت المواد (29، 30، 34، 35، 36) من الفصل السابع نظام الخدمة المدنية الأردني على هذه المكافآت والحوافز تحت عنوان (العمل الإضافي والحوافز والمكافآت).

---

(1) مصطفى، الوظيفة العامة، ص 277.

4- البدلات:

وهـي المبـالغ المالية الـتي تمـنح للمـوظفين بـسبب مقتـضيات الوظيفـة، أو بـسبب طبيعـة العمـل ذاتـه، أو خطورتـه، أو ملابـساته. وتـضم هـذه البـدلات عـادة إلى راتـب الموظف، ولكنها لا تعد جزءاً منه لانتهائها بانتهاء الغرض الذي منحت من أجله[1].

ومن أهم أنواعها:

- بدل التمثيل لشاغلي الوظائف العليا.
- بدل التنقل والسفر والإيعاز.
- بدل مخاطر المهنة.

وقد نصت المادتان (19 و 29) من نظام الخدمة المدنية الأردني على هذه البدلات.

5- التعويضات:

وهي جبر خسارة أو مبلغ من المال أنفقه الموظف بسبب الوظيفة[2]. ومن أهـم أنـواع التعويضات[3]:

أ. التعويض الذي يصرف للموظف الـذي يصاب بحالة عجـز جزئـي أو كلـي أو عاهـة مـستديمة إذا وقعتـا بـسبب العمـل بعـد صـدور قـرار مـن المرجـع الطبي المختص.

ب. التعويض الـذي يصرف لورثـة الموظـف في حالـة الوفـاة أثنـاء وجـوده في الخدمـة المدنية، ولا يؤثر هـذا التعـويض علـى أي حقـوق أخـرى يـستحقها ورثـة الموظـف المتـوفى أو المعـالون مـن أفـراد أسـرته، بمـا في ذلـك حقـوقهم التقاعديـة، أو حقـوقهم في أي صـندوق للـضمان الاجتمـاعي. وقـد نـص الدسـتور الأردنـي في المادة (23) على ذلك فجاء فيها: "... 2- تحمـي الدولـة العمـل وتـضع لـه تـشريعاً

---

(1) كنعان، القانون الإداري، ج2، ص 118 ـ 119. ذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، ص223 ـ 224.

(2) هيكل، السيد خليل، القانون الإداري السعودي، ط1، مطابع جامعة الملك سعود، 1994م، ص177.

(3) المادة (177) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة (2007).

يقوم على المبادئ الآتية: ج- تقرير تعويض خاص للعمال المعيلين، وفي أحوال التسريح والمرض والعجز والطوارئ الناشئة عن العمل".

كما ونصت الفقرة (أ،ب) من المادة (177) من نظام الخدمة المدنية على هذه الحقوق.

6- الراتب التقاعدي:

وهو المبلغ المالي المفروض للموظف المنتهية علاقته بالوظيفة بعد خدمته فيها المدة المقدرة في القانون، مؤسس على ما يجري استقطاعه من مرتب الموظف أثناء خدمته في الوظيفة[1].

فالراتب التقاعدي من أهم مميزات نظام الوظيفة ومن العوامل المشجعة للأفراد على الالتحاق بها ؛ لما توفره من استقرار في الحياة للموظف ولأسرته من بعده.[2]

وقد أولى المشرع الأردني هذا الأمر الاهتمام البالغ حيث نصت المادة (177) الفقرة (أ) رقم (5) من نظام الخدمة المدنية على هذا الحق، كما قد أصدر قوانين خاصة بذلك وهي: قانون التقاعد المدني، وقانون مؤسسة الضمان الاجتماعي.

ثانياً: المزايا الأدبية

ويقصد بها: الامتيازات التي يتمتع بها الموظف العام والتي يستمدها من مركزه النظامي[3].

1- الترفيع (الترقية):

ويقصد بها: نقل الموظف من وظيفة أو درجة معينة إلى وظيفة أو درجة أخرى ذات مستوى أعلى[4].

---

(1) مصطفى، الوظيفة العامة، ص 278ـ 279.

(2) مقدم، أخلاقيات الوظيفة، ص94.

(3) شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، ص 91.

(4) مصطفى، الوظيفة العامة، ص 280.

والترفيع من المزايا المهمة التي يحصل عليها الموظف وأكثرها أثراً بتحسين مركزه من الناحيتين المادية والأدبية، وهو الوسيلة الطبيعية لإعداد القادة الإداريين من بين الموظفين حيث إن طبيعة النظام الإداري تقتضي أن ينشأ في كل جهاز مستويات إدارية متعددة، لذا يعمل الترفيع على غرس الحافز في نفوس كافة الموظفين لبذل أقصى ما يستطيعون من جهد أملاً في الفوز به[1].

ونظراً لأهمية هذا الحق فقد حرص المشرع الأردني على تضمين نظام الخدمة المدنية القواعد التي تحكم ترفيع الموظفين في (الفصل الثاني عشر) تحت عنوان (الترفيع وتعديل الأوضاع وإشغال الوظائف الإشرافية) من المادة (77 ـ 89) مبيناً فرص الترفيع وإجراءاته وشروطه وأسسه[2].

2- الإجازات:

المبدأ العام أن يتفرغ الموظف لعمله الذي يشغله وأن يعطيه كل وقته، لكن لغايات الصالح العام ومصلحة الموظف لا بد من حصول الموظف العام على عدد من أيام الإجازة للراحة وتجديد النشاط الجسمي والنفسي، لذا تعد الإجازة حقاً وظيفياً للموظف العام، يستمده من مركزه النظامي الذي يشغله بصورة لا تخل باستمرار سير المرفق العام وتقديم الخدمة العامة بالشكل الملائم. ومع كون الإجازة حقاً للموظف إلا أنها ليست حقاً مطلقاً، وإنما هي حق عند توافر شروط استحقاقها، وتتمتع الإدارة فيها بسلطة تقديرية في منحها أو عدم منحها أو تحديد وقت منحها في بعض الإجازات[3]. وقد نص الدستور الأردني في المادة (23) على ذلك فجاء فيها: "...2- تحمي الدولة العمل وتضع له تشريعاً يقوم على المبادئ الآتية: ب- تحديد ساعات العمل الأسبوعية ومنح العمال أيام راحة أسبوعية وسنوية مع الأجر ".

وتتنوع الإجازات التي يستحقها الموظف ما بين الإجازة السنوية والعرضية، والمرضية، وإجازة الأمومة، وإجازة الحج، وإجازة الدراسة، والإجازة دون راتب.

---

(1) الزعبي، القانون الإداري، ص213.

(2) نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة (2007).

(3) بطارسة، نظام الوظيفة العامة، ص 200 ـ 201.

وقد خصص المشرع الأردني (الفصل الرابع عشر) من نظام الخدمة المدنية لتنظيم الإجازات المتنوعة التي يحق للموظف الحصول عليها تحت عنوان (الدوام الرسمي والإجازات) من المادة (98 ـ 118). حيث تضمن هذا الفصل أحكاماً بأنواع الإجازات وعددها وشروط منحها، وهي أحكام خاصة بالموظفين الخاضعين لنظام الخدمة المدنية، وبالتالي تختلف عن أحكام إجازات الموظفين التي تحكمهم أنظمة وظيفية خاصة، كالقضاة وأعضاء هيئة تدريس الجامعات[1].

الفرع الثاني: حقوق الموظف العام في الشريعة

أولاً: الراتب (الأجر)

يمثل الراتب أول وأهم حق للعامل بعد توليه منصبه، إذ هو السبب المباشر لدخوله الخدمة، لذا اعتنى الإسلام به عناية فائقة، ومن معالم عنايته به ما يلي:

1- استحقاق الراتب (الأجر):

فالأجر في مقابل العمل مبدأ عام. جاء به القرآن في قول الله تعالى ﴿ قَالَتْ إِحْدَىٰهُمَا يَٰٓأَبَتِ ٱسْتَـْٔجِرْهُ ۖ إِنَّ خَيْرَ مَنِ ٱسْتَـْٔجَرْتَ ٱلْقَوِىُّ ٱلْأَمِينُ ﴿٢٦﴾ قَالَ إِنِّىٓ أُرِيدُ أَنْ أُنكِحَكَ إِحْدَى ٱبْنَتَىَّ هَٰتَيْنِ عَلَىٰٓ أَن تَأْجُرَنِى ثَمَٰنِىَ حِجَجٍ ۖ فَإِنْ أَتْمَمْتَ عَشْرًا فَمِنْ عِندِكَ ۖ وَمَآ أُرِيدُ أَنْ أَشُقَّ عَلَيْكَ ۚ سَتَجِدُنِىٓ إِن شَآءَ ٱللَّهُ مِنَ ٱلصَّٰلِحِينَ ﴿٢٧﴾ ﴾[2]. وقال رسول الله ﷺ "أعطوا الأجير أجره قبل أن يجف عرقه"[3]، وقال رسول الله ﷺ "من استعملناه على عمل فرزقناه رزقاً فما أخذ بعد ذلك فهو غلول"[4] [5].

---

(1) كنعان، القانون الإداري، ج2، ص 127.

(2) سورة القصص: آية (26 ـ 27).

(3) أخرجه ابن ماجه في (سننه) كتاب: الرهون، باب: أجر الأجراء (حديث: 2443) (162/3). والبيهقي في (السنن الكبرى) كتاب: الإجارة، باب: إثم منع الأجير أجره (حديث: 439) (121/6). الألباني (صحيح ابن ماجة) (حديث: 1580)(59/2) وقال: صحيح.

(4) الغلول: في المغنم خاصة، أصله: أن الرجل كان إذا اختار من المغنم شيء غلّه أي أدخله في أضعاف متاعه وستره، فسمي الخائن غالاً. ابن قتيبة، أبو محمد عبد الله بن مسلم (ت 276هـ)، غريب الحديث، (وضع فهارسه: نعيم زرزور)، دار الكتب العلمية، بيروت، ج1، ص45.

(5) أخرجه أبو داوود في (سننه) كتاب: الخراج. باب: في أرزاق العمال (حديث: 2943) (2/ 149). والحاكم في (المستدرك على الصحيحين) في كتاب: الزكاة، (حديث: 1472) (563/1) وقال: حديث صحيح على شرط الشيخين ولم يخرجاه. الألباني (صحيح الجامع) (حديث:6023) (1041/2) وقال: صحيح.

فهذه النصوص تؤكد ضرورة وجود الأجر بالنسبة للعامل، طالما أنه تولى عملاً من قبل السلطة المختصة التي يجب عليها فرض الأجر في مقابل الخدمة التي يقوم بها.

لذا يستحق الموظف راتبه فور انتهائه من عمله، فإن كان عمله مستمراً لا ينتهي بمدة محددة فإن استحقاق الراتب يكون بصفة دورية على فترات منتظمة[1]، وإن كان يستوفى في كل شهر جعل العطاء في كل شهر، وإن كان يستوفى في وقت واحد من السنة جعل العطاء في رأس كل سنة، فيكون المال مصروفاً إليه عند حصوله[2]. وللأمة الإسلامية في ذلك متسع في تحديد دفع الأجور حسبما ترى المصلحة للفرد وللمجتمع، وحسبما يتفق وظروف العمل وتسهيل إجراءات حفظ الحسابات فقد يدفع أسبوعياً أو شهرياً[3].

ومن حق الموظف في الراتب أن لا يحبس عنه إذا اجتمع، بل يصرف إليه عند حصوله وألا يُطالب به إذا تأخر، وإذا تأخر عنه عند استحقاقه وكان حاصلاً في بيت المال كان له مطالبة به كالديون المستحقة. وإن أفلس بيت المال (خزانة الدولة) لعوارض أخرت رواتب الموظف كان هذا الراتب ديناً على بيت المال[4].

2- تحديد الراتب (الأجر):

دلَّ على ذلك سنة رسول الله ﷺ وآثار الصحابة رضي الله عنهم: فقد فرض رسول الله ﷺ لعتاب بن أسيد عندما استعمله على مكة كل سنة أربعين أوقية من فضة[5].

---

(1) ابو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية، ص 295.

(2) ابن سماك، رونق التحبير، ص 95.

(3) أبو سن، أحمد إبراهيم، الإدارة في الإسلام، ط2، المطبعة العصرية، دبي، 1981م، ص86.

(4) ابن سماك، رونق التحبير، ص 95.

(5) الزيلعي، أبو محمد جمال الدين عبد الله بن يوسف بن محمد (ت 762هـ)، نصب الراية لأحاديث الهداية مع حاشيته بغية الألمعي في تخريج الزيلعي، ط1، 40م (تحقيق: محمد عوامة)، مؤسسة الريان للطباعة، بيروت، 1418هـ =

وفرض عمر لعياض بن غنم رضي الله عنهما[1] حين ولاه حمص كل يوم ديناراً ومداً وشاه[2]. وفرض علي رضي الله عنه لقاضيه شريح خمسمائة[3].

3- كفاية الراتب (الأجر):

فكما يجب على السلطة المختصة فرض الأجر للموظف مقابل الخدمة التي يقوم بها، لابد من موافقته لظروف المعيشة[4]؛ وذلك وفقاً لنوع الوظيفة التي يشغلها الموظف، وقدر ما لها من مكانة اجتماعية، ومن حيث مستوى الأسعار؛ لكي يقوم بعمله على أفضل وجه وحفظاً له من الانزلاق إلى المفسدة، ذلك أن كثيراً من مظاهر الفساد الإداري يعود إلى ضعف الراتب وشروط العمل غير المتكافئة مع حجم العمل ونوعه[5]. لذا كان رسول الله ﷺ يمنح عامله كفايته، فقال رسول الله ﷺ: "من ولي لنا عملاً فلم يكن له زوجة فليتزوج، أو خادماً، فليتخذ خادماً، أو مسكناً، فليتخذ مسكناً، أو دابة، فليتخذ دابة، فمن أصاب شيئاً سوى ذلك، فهو غال أو سارق"[6]. فبهذا الحديث قد جمع لنا حقوق الموظفين التي هي أمل كل موظف ولا تستطيع دولة في العالم أن توفرها الآن لموظفيها[7].

1997م، ج4، ص 286. الحلبي، علي بن برهان الدين، السيرة الحلبية المسمى "إنسان العيون في سيرة الأمين والمأمون"، دار المعرفة، بيروت، ج3، ص3. ابن كثير، سيرة ابن كثير، ج3، ص 698.

(1) عياض بن غنم بن زهير بن ابي شداد بن ربيعة، أسلم قبل الحديبية وشهد الحديبية مع رسول الله ﷺ، ابن سعد، أبو عبد الله محمد بن منيع البصري، الطبقات الكبرى، 8م، (تحقيق: إحسان عباس)، دار صادر، بيروت، 1968م، ج7، ص 391.

(2) ابن سعد، الطبقات الكبرى، ج7، ص 398. ابن عساكر، أبو القاسم علي بن الحسن بن هبة الله (ت571هـ)، تاريخ دمشق، ط1، (تحقيق ودراسة: علي شيري)، دار الفكر، بيروت، 1419هـ ـ 1998م، ج47، ص569.

(3) الزيلعي، نصب الراية، ج4، ص 286.

(4) مصطفى، الوظيفة العامة، ص38.

(5) أبو سن، الإدارة في الإسلام، ص102.

(6) أخرجه أحمد في سننه (حديث: 18044، 18046) (4/ 294) وقال محققه شعيب الأرنووط: حديث صحيح، أخرجه الطبراني في (المعجم الكبير)، (حديث: 726) (20/ 305).

(7) مصطفى، الوظيفة العامة، ص 51.

وكان عمر رضي الله عنه يوصي الولاة باختيار الصالحين للقضاء، وبإعطائهم المرتبات التي تكفيهم، فقد أعطى رضي الله عنه شريحاً كفايته حيث كان يرزقه مائة درهم على القضاء، فزاده علي رضي الله عنه، وذلك لكثرة عياله، حتى جعل له في كل شهر خمسمائة درهم. وقد عاتبه بعض أصدقائه على أخذ الأجر وقال له: احتسب، فقال شريح: "ومالي لا أرتزق، أستوفي منهم وأوفيهم، أصبر لهم نفسي في المجلس، وأعدل بينهم في القضاء".

فقد بين شريح لأصدقائه أنه يفرغ نفسه عن أشغاله لعمل المسلمين، فيأخذ كفايته من مال المسلمين[1].

وقد قال علي رضي الله عنه لمالك بن الأشتر حين ولاه على مصر: "... ثم أسبغ عليهم الأرزاق، فإن ذلك قوى لهم على استصلاح أنفسهم، وأغنى لهم عن تناول ما تحت أيديهم، وحجة عليهم إن خالفوا أمرك أو ثلموا أمانتك"[2].

والكفاية معتبرة في ثلاثة أوجه:

أولها: عدد من يعوله من الذراري.

ثانيها: عدد ما يرتب له من الخيل والظهر (أي المركبات في العصر الحاضر).

وثالثها: حال الموضع الذي يرتب فيه من الغلاء والرخص، فيقدر فيه كفايته في نفقته، وكسوته لعامه كله فيكون هذا المقدر في عطائه[3].

ثانياً: العلاوات

عرف التاريخ الإسلامي هذا الحق وطبقه في حياة المسلمين، فقد كان عمر رضي الله عنه يزيد رواتب عماله سنوياً مع زيادة موارد الدولة، فقد فرض لقاضيه

---

(1) السرخسي، ابو بكر محمد بن احمد بن ابي سهل (ت 483هـ) المبسوط، ط1، (دراسة وتحقيق: خليل محيي الدين الميس)، دار الفكر – بيروت، 1421هـ – 2000م، ج15، ص 11. وكيع، ابو بكر محمد بن خلف بن حيان البغدادي (ت 306هـ)، اخبار القضاة، ط1، 3م (صححه وعلق عليه وخرج أحاديثه: عبد العزيز مصطفى المراغي)، المكتبة التجارية الكبرى، مصر، 1366هـ – 1947م، ج2، ص 227.

(2) ابن أبي الحديد، شرح نهج البلاغة، ط1، 20م، (تحقيق: محمد ابو الفضل إبراهيم)، دار إحياء الكتب العربية، 1959م، ج17، ص70.

(3) الماوردي، الأحكام السلطانية، ص 305. ابن سماك، رونق التحبير، ص 95.

شريح راتباً قدره مائة درهم شهرياً، وظل هذا الراتب في زيادة كل عام حتى وصل في عهد علي رضي الله عنه إلى خمسمائة درهم، وكان يعبر عن كفايته بقوله: (استوفي منهم وأوفيهم)[1].

وكانت طبيعة هذه العلاوة (الزيادة السنوية) إنما تتم بنسبة تجعل الراتب أكثر تناسباً مع الزيادة الحادثة في أسعار السلع الأساسية، بحيث يبقى مستوى الموظف المعيشي ثابتاً عند حد الكفاية لا يتأثر سلباً بتفاوت واختلاف الأسعار أو الأثمان.

ثالثاً: المكافآت

عرف التاريخ الإسلامي هذا الحق، إذ كتب عمر بن الخطاب إلى أبي موسى الأشعري رضي الله عنهما كتاباً جاء فيه "إني قد بعثت إليك مع غاضرة بن سمرة العنبري بصحف فإذا أتاك لكذا وكذا، فأعطه مائتي درهم، وإن جاءك بعد ذلك، فلا تعطه شيئاً واكتب إلي في أي يوم قدم عليكم"[2].

وهكذا فقد بيَّن عمر رضي الله عنه بفعله بمكافآة من أتقن عمله، وأسرع في إنجازه تشجيع الموظف الكفء الذي أجاد في عمله.

رابعاً: حق الإجازات

لكي يؤدي الموظف عمله على أفضل وجه بعد عمل طويل، لا بد له من فترة راحة يستعيد فيها نشاطه البدني والنفسي، إذ لا تكليف إلا بمقدور، تحقيقاً لقوله تعالى: ﴿ لَا يُكَلِّفُ ٱللَّهُ نَفْسًا إِلَّا وُسْعَهَا ﴾[3]. وقد دلت سنة رسول الله ﷺ على أحقية راحة البدن والنفس فلا إجهاد متواصل يضنيهما ذهنياً وبدنياً. فقد أقر رسول الله ﷺ قول سلمان لأبي ذر رضي الله عنهما عندما أنكر عليه إجهاد نفسه والتشاغل عن أهله

---

(1) وكيع، اخبار القضاة، ج2، ص 227. السرخسي، المبسوط، ج15، ص 11.

(2) ابن سعد، الطبقات الكبرى، ج7، ص 126.

(3) سورة البقرة: آية (286).

بقوله: (إن لربك عليك حقاً، ولنفسك عليك حقاً، ولأهلك عليك حقاً، فأعط كل ذي حقاً حقه. فقال النبي ﷺ: "صدق سلمان")[1].

وقد عرفت الإدارة الإسلامية أهمية حصول العمال على إجازة يريحون بها أبدانهم، وتصفوا بها أذهانهم، ويزول عنهم كللهم متى لحقهم التعب والنصب واعترضهم الضجر والملل، والأخذ بنصيب من لذاتهم وأوطارهم التي تميل النفوس إليها وتتهافت عليها، فإن لم يحصلوا على ذلك، قصروا في الأعمال وتهاونوا بالأشغال[2]. قال الماوردي: "اجعل زمان فراغك مصروفاً إلى حالتين أحدهما: راحة جسدك وأجمام خاطرك ليكونا عوناً لك على نظرك..."[3].

خامساً: التظلم

يعد حق التظلم من أهم حقوق الموظف، إذ فيه ينتصف لنفسه ممن ظلمه وتستريح نفسه بأخذ حقها، وهذا عدل الله في الأرض، وقد أداه النبي ﷺ إذ أنصف المظلومين سواء كانوا عماله أو سائر أفراد مجتمعه.

وقد عرفت الإدارة الإسلامية هذا الحق تحت مسمى ولاية المظالم ويقصد بها: "قود المتظالمين إلى التناصف بالرهبة وزجر المتنازعين عن التجاحد بالهيبة"[4]. حيث كان يتلقى ناظر المظالم شكاوى وتظلم الموظفين بحكم كونه مراقباً للأجهزة الإدارية، وهذا يعني أن الفكر الإداري في الإسلام يأخذ الشكل الثاني من عمليات المراقبة وهو وجود جهاز مستقل يتولى عملية التحقيق والرقابة وتلقي تظلمات موظفي الدولة[5].

---

(1) أخرجه البخاري كتاب: الصوم، باب: من اقسم على أخيه ليفطر في التطوع (حديث: 1968).

(2) القلقشندي، صبح الأعشى، ج1، ص 116.

(3) الماوردي، أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب (ت 450هـ)، قوانين الوزارة، ط3، (تحقيق: فؤاد عبد المنعم ومحمد سليمان)، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1411هـ - 1991م، ص 144.

(4) الماوردي، الأحكام السلطانية، ص 130.

(5) الشباني، نظام الخدمة المدنية، ص90.

سادساً: التقاعد

يعد الراتب التقاعدي من أهم مميزات نظام الوظيفة، ومن العوامل المشجعة للأفراد على الالتحاق بها لما توفره من استقرار في الحياة للموظف ولأسرته من بعده، وبهذا الحق عمل فقهاء الشريعة، إذ أقروا استبقاء العطاء لمن كبر سنه أو عجز عن العمل لعلة ما. كما منحت أسرته التي يعيلها راتبهم وأرزاقهم الكافية عند وفاته[1].

حيث كان النبي ﷺ يتولى مؤنة كل من لا يقوم بمصالح نفسه من ذرية صغاراً محتاجين وأطفالاً مات عنهم أبوهم، وكذلك المرضى الذين لا يقدرون على العمل بقدر معاش مثلهم في بلدانهم[2]. قال رسول الله ﷺ: "من ترك ديناً أو ضياعاً فليأتني فأنا مولاه"[3].

مقارنة بين حقوق الموظف في الشريعة والقانون:

نلاحظ أن حقوق الموظف في الشريعة والقانون متفقة في كل الوجوه؛ ذلك أنها صادرة من باب السياسة المعتبرة شرعاً.

(1) الماوردي، الأحكام السلطانية، ص 306.

(2) العظيم آبادي، عون المعبود شرح سنن أبي داوود، كتاب: الخراج، باب: في أرزاق الذرية (121/8).

(3) أخرجه البخاري، كتاب: في الاستقراض وأداء الديون، باب: الصلاة على من ترك ديناً (حديث: 2399).

الفصل الثاني

التعريف بالفساد الإداري وخصائصه وتاريخه وأسبابه وآثاره

الفصل الثاني
التعريف بالفساد الإداري وخصائصه وتاريخه وأسبابه وآثاره

تمهيد:

يعد الفساد الإداري أهم عوائق التقدم والتنمية عبر العصور، حيث كانت أساليبه تتطور طردياً مع التقدم الحضاري للأمم؛ ومن أجل هذا استأثرت ظاهرته الاهتمام بإيجاد حل له لما يشكل من خطر عظيمٍ على أي كيان يحل فيه، فهو وباء حقيقي، لذلك عمد المتخصصون في النظام الإداري على بيان حقيقته وتصويره، وبيان خصائصه، وأسبابه وآثاره؛ ليتمكنوا من وضع الوسائل المناسبة لعلاجه. وبناء على هذا يأتي هذا الفصل في الحديث عن هذا الأمر في أربعة مباحث:

المبحث الأول: مفهوم الفساد وألفاظه في القرآن والسنة وأنواعه وأدواته.

المبحث الثاني: مفهوم الفساد الإداري وخصائصه وعلاماته.

المبحث الثالث: الفساد الإداري من المنظور التاريخي والدولي والمحلي (الأردن).

المبحث الرابع: أسباب الفساد الإداري وآثاره.

المبحث الأول
مفهوم الفساد وألفاظه في القرآن والسنة وأنواعه وأدواته

المطلب الأول: مفهوم الفساد

الفرع الأول: الفساد في اللغة[1]

فسد: الفاء والسين والدال كلمة واحدة، وهو أصل يدل على خروج الشيء عن الاعتدال قليلاً كان الخروج عنه أو كثيراً. والجمع: فَسْدَى، والاسم: الفَسَادُ. يقال: فسد الشيء يفسده فساداً، وهو فاسد أي: بطل واضمحل. والفساد نقيض الصلاح، والمفسدة ضد المصلحة، والاستفساد خلاف الاستصلاح، وقالوا: هذا الأمر مفسدة لكذا أي: فيه فساد. فالفساد: التلف، والعطب، والاضطراب، والخلل، والجدب، والقحط، وإلحاق الضرر. قال الله تعالى: ﴿ ظَهَرَ ٱلْفَسَادُ فِى ٱلْبَرِّ وَٱلْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِى ٱلنَّاسِ ﴾[2].وقال الله تعالى: ﴿ وَيَسْعَوْنَ فِى ٱلْأَرْضِ فَسَادًا ﴾[3].

الفرع الثاني: الفساد في الاصطلاح الإداري والقانوني

تعددت التعريفات لمفهوم الفساد بتعدد جوانبه المتعلقة به واتجاهاته المختلفة[4]، وذلك تبعاً لاختلاف الثقافات والقيم السائدة. كما يختلف باختلاف الزاوية التي ينظر إليها من خلالها المهتم ما بين رؤية سياسية، أو اقتصادية أو اجتماعية أو إدارية، وهو ما يبرر الاختلاف في تحديد مفهوم الفساد[5].

---

(1) ابن فارس، معجم مقاييس اللغة، باب الفاء والسين وما يثلثهما، ج2، ص 354 ـ 355. ابن منظور، لسان العرب، باب الدال فصل السين، ج3، ص335. الزبيدي، تاج العروس، ص 2173. الأصفهاني، مفردات غريب القرآن، ج1، ص379. احمد الفيومي، المصباح المنير، ج1، ص245.

(2) سورة الروم: آية (41).

(3) سورة المائدة: آية (33).

(4) موسى، عيسى عبد الباقي، (2004م)، معالجة الصحف المصرية لقضايا الفساد "دراسة تحليلية ميدانية"، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة جنوب الوادي، بقنا، مصر، ص85.

(5) أبو دية، أحمد، الفساد "سبله وآليات مكافحته"، ط1، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، أمان، القدس، 2004م، ص2.

ومن هذه المفاهيم ما عرفه السيد شتار حيث عرف الفساد بأنه: "استخدام السلطة العامة من أجل كسب أو ربح شخص، أو من أجل تحقيق هيبة أو مكانة اجتماعية، أو من أجل تحقيق منفعة لجماعة، أو طبقة ما بالطريقة التي يترتب عليها خرق القانون، أو مخالفة التشريع ومعايير السلوك الأخلاقي". وبذلك يتضمن الفساد انتهاكاً للواجب العام، وانحرافاً عن المعايير الأخلاقية في التعامل[1].

فالاتجاه الغالب في تعريف الفساد والأكثر رواجاً من الناحية العملية ولا سيما بالنسبة للعاملين في حقول التنمية[2] هو الذي ينظر إليه على أنه "إساءة استخدام السلطة من قبل شخص في وظيفة عامة؛ بهدف تحقيق نفع شخصي، أو فئوي وما إليهما"[3].

حيث عرف مشروع اتفاقية الأمم المتحدة لمنع الفساد، الفساد بأنه[4]: "القيام بأعمال تمثل أداء غير سليم للواجب، أو إساءة استغلال لموقع أو سلطة بما في ذلك أفعال الإغفال توقعاً لمزية، أو سعياً للحصول على مزية يوعد بها، أو تعرض، أو تطلب بشكل مباشر أو غير مباشر، أو أثر قبول مزية ممنوحة بشكل سواء للشخص ذاته أو لصالح شخص آخر".

وعرفت منظمة الشفافية الدولية الفساد بأنه: "كل عمل يتضمن استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية لنفسه أو لجماعته"[5].

أما الورقة المرجعية لوزارة التنمية الإدارية، فقد عرفت الفساد بأنه: "عمل يقوم به موظف عام، أو خاص، أو مواطن يتم من خلاله خرق القواعد، والأنظمة، والإجراءات

---

(1) شتار، السيد علي، الفساد الإداري ومجتمع المستقبل، المكتبة المصرية، الإسكندرية، 2003م، ص43- 44.

(2) خير الله، داوود (2004م)، الفساد كظاهرة عالمية وآليات ضبطها، ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، بيروت، المعهد السويدي بالإسكندرية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط2، 2006، ص415.

(3) موسى، معالجة الصحف، ص85.

(4) علي، جعفر عبد السلام(2003م)، التعريف بالفساد وصوره من الوجهة الشرعية، في أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، المجلد الأول، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 1424هـ، ص55.

(5) هلال، محمد عبد الغني حسن، مقاومة ومواجهة الفساد، القضاء على أسباب الفساد، مركز تطوير الأداء والتنمية، مصر الجديدة، 2007م، ص 10. ابو دية، الفساد، ص2.

والمبادئ المعمول بها، أو الانحراف عنها والتي تحكم الإنجاز المقبول للواجبات الوظيفية بقصد الحصول، أو توقع الحصول على عائد، أو ربح شخصي، أو جماعي"[1].

ويرى بيرلاكوم أن الفساد في حقيقته يشير إلى نوعين من الانحراف:

الأول: سلوك صاحب سلطة يستخدم وضعه القوي في إطار وظائفه العامة، أو الخاصة لتجاوز القواعد المقررة، إما لصالحه، أو لحساب شخص آخر، أو منظمة أخرى.

الثاني: تحريف، أو التحايل على قاعدة مهنية، أو مبدأ أخلاقي حيث يكون العقاب غير محدد بدقة"[2].

وبهذا يتضح عدم التوصل إلى تعريف عام ومحدد للفساد. وعلى كل حال يمكن النظر للفساد على أنه: "سلوك مخالف للمعايير القانونية والأخلاقية ضد الصالح العام، يصدر عن شخص أو هيئة عامة كانت أو خاصة".

الفرع الثالث: الفساد في الاصطلاح الشرعي

الفساد هو: كل المعاصي والمخالفات لأحكام الشريعة الإسلامية ومقاصدها، والعمل بها[3]. فهو يتناول جميع الشر[4] من المحرمات والمكروهات شرعاً، إذ هو في حقيقته خروج عن منهج الله تعالى[5]. يقول الزمخشري: "الفساد: خروج الشيء عن حال استقامته وكونه منتفعاً به، ونقيضه، الصلاح، وهو الحصول على الحال المستقيمة

(1) الورقة المرجعية لوزارة التنمية الإدارية حول الفساد الإداري مقدمة إلى ندوة نحو استراتيجية لمكافحة الفساد، عمان، الأردن، للفترة 26ـ 27/11/ 1995، ص1. نقلاً عن: حراحشة، الفساد الإداري، ص28.

(2) بيرلاكوم، الفساد، (ترجمة سوزان خليل)، ط1، عين للدراسات والبحوث الإنسانية والاجتماعية، مصر، 2003م، ص28.

(3) أحمد، معاوية أحمد سيد(2003م)، سياسة الإسلام في الوقاية والمنع من الفساد، في أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، المجلد الأول، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ص210.

(4) ابن تيمية، أبو العباس تقي الدين أحمد بن عبد الحليم (ت 728هـ)، مجموع الفتاوى، (تحقيق: عامر الجزار وانوار الباز)، دار الوفاء، المنصورة، مكتبة العبيكان، الرياض 1418هـ ـ 1997م، ج7، ص83.

(5) الجيوسي، عبد الله (2005م) الفساد (مفهومه وأسبابه وانواعه وسبل القضاء عليه رؤية قرآنية)، مؤتة للبحوث والدراسات، 20 (5)، ص177.

النافعة"[1]. ويقول القرطبي: "الفساد ضد الصلاح وحقيقته العدول عن الاستقامة إلى ضدها"[2]. ويقول ابن كثير: "الفساد هو العمل بالمعصية"[3]. ويمكننا القول أن الفساد هو: "كل مخالفة لنص شرعي أو اتفاق عرفي معتبر".

المطلب الثاني : ورود لفظ الفساد في القرآن الكريم والسنة النبوية

الفرع الأول: ورود لفظ الفساد في القرآن الكريم

ورد لفظ الفعل الثلاثي "فسد" ومشتقاته في القرآن الكريم في خمسين موضعاً بدلالات متعددة وسياقات مختلفة[4] منها[5]:

أولاً: الفساد بمعنى المعصية

ومنه قول الله تعالى: ﴿ وَإِذَا قِيلَ لَهُمْ لَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ قَالُوا إِنَّمَا نَحْنُ مُصْلِحُونَ ﴿١١﴾ أَلَا إِنَّهُمْ هُمُ الْمُفْسِدُونَ وَلَٰكِن لَّا يَشْعُرُونَ ﴾[6].

فالفساد هو معصية الله تعالى؛ لأن من عصى الله في الأرض، أو أمر بمعصية، فقد أفسد في الأرض؛ لأن إصلاح الأرض والسماء بالطاعة[7].

---

(1) الزمخشري، أبو القاسم جار الله محمود بن عمر (ت 538هـ)، الكشاف عن حقائق التنزيل وعيون الأقاويل في وجوه التأويل، ط1، دار الفكر، 1397هـ- 1977م، ج1، ص 179.

(2) القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، ج1، ص 202.

(3) ابن كثير، تفسير القرآن العظيم، ج1، ص 79.

(4) فسد، أفسدوها (1) الفسادَ (4) الفسادُ (1) الفسادِ (1) المُفسدَ (1) المُفسدون (1) المفسدين (10) بالمفسدين (2) تُفسدوا (4) فساداً (3) فَسادٍ (1) كالمُفسدينَ (1) لتُفسدنَّ (1) لفسدتَا (1) لفَسَدتِ (2) لتُفْسِدَ (1) ليفسدَ (1) ليفسدوا (1) مُفسدون (1) مفسدين (5) وفسادٌ (1) ويفسدون (2) يُفسدُ (1) يُفسدونَ (3). عدد الكلمات المختلفة = 24. عدد الكلمات الكلي لهذا الجذر = 50. خضر، محمد زكي محمد، معجم القرآن الكريم، 1426هـ - 2005م، ج2، ص5.

(5) ابن الجوزي، أبو الفرج عبد الرحمن، نزهة الأعين النواظر في علم الوجوه والنظائر، ط3، مؤسسة السائد، عمان، 1987، ص 469. الصالح، محمد أحمد(2003م)، التعريف بالفساد وصوره من الوجهة الشرعية، أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة من الفساد، المجلد الأول، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ص 123 - 128.

(6) سورة البقرة: آية (11 - 12).

(7) ابن كثير، تفسير القرآن العظيم، ج1، ص79 - 80. الطبري، أبو جعفر محمد بن جرير بن يزيد (ت 310هـ)، جامع البيان في تأويل القرآن، ط1، (تحقيق: أحمد محمد شاكر)، مؤسسة الرسالة، بيروت، 1420هـ - 2000م، ج1، ص 288.

ثانياً: الفساد بمعنى الظلم

ومنه قول الله تعالى: ﴿ وَلَا تَبْخَسُواْ ٱلنَّاسَ أَشْيَآءَهُمْ وَلَا تَعْثَوْاْ فِي ٱلْأَرْضِ مُفْسِدِينَ ﴾[1]، أي: لا تظلموا الناس أشياءهم، فلا تنقصوهم مما استحقوه شيئاً، فالخيانة في المكيال والميزان مبالغة في الفساد في الأرض[2].

ومنه قول الله تعالى: ﴿ وَإِذَا تَوَلَّىٰ سَعَىٰ فِي ٱلْأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيهَا وَيُهْلِكَ ٱلْحَرْثَ وَٱلنَّسْلَ وَٱللَّهُ لَا يُحِبُّ ٱلْفَسَادَ ﴾[3]، أي: إذا ولي فَعَلَ ما يفعل ولاة السوء، فيسعى بالتعدي والظلم؛ فيحبس الله للشؤم ظلمه القطر؛ فيهلك الحرث والنسل[4]، والآية بعمومها تعم كل فساد كان في أرض، أو مال، أو دين[5].

ثالثاً: الفساد بمعنى القتل

ومنه: قول الله تعالى: ﴿ وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلَٰٓئِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي ٱلْأَرْضِ خَلِيفَةً قَالُوٓاْ أَتَجْعَلُ فِيهَا مَن يُفْسِدُ فِيهَا وَيَسْفِكُ ٱلدِّمَآءَ وَنَحْنُ نُسَبِّحُ بِحَمْدِكَ وَنُقَدِّسُ لَكَ قَالَ إِنِّيٓ أَعْلَمُ مَا لَا تَعْلَمُونَ ﴾[6]. وقول الله تعالى: ﴿ مِنْ أَجْلِ ذَٰلِكَ كَتَبْنَا عَلَىٰ بَنِيٓ إِسْرَٰٓءِيلَ أَنَّهُۥ مَن قَتَلَ نَفْسًۢا بِغَيْرِ نَفْسٍ أَوْ فَسَادٍ فِي ٱلْأَرْضِ فَكَأَنَّمَا قَتَلَ ٱلنَّاسَ جَمِيعًا وَمَنْ أَحْيَاهَا فَكَأَنَّمَآ أَحْيَا ٱلنَّاسَ جَمِيعًا ﴾[7].

أي: من قتل نفساً بغير سبب من قصاص، أو فساد في الأرض، واستحل قتلها بلا سبب ولا جناية، فكأنما قتل الناس جميعاً؛ لأنه لا فرق عنده بين نفس ونفس[8].

---

(1) سورة هود: آية (85).

(2) القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، ج9، ص 86. الطبري، جامع البيان، ج15، ص 445 ـ 446.

(3) سورة البقرة: آية(205).

(4) الطبري، جامع البيان، ج20، ص 108. ابن كثير، تفسير القرآن العظيم، ج1، ص 334. الزمخشري، الكشاف، ج1، ص352.

(5) القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، ج3، ص 18.

(6) سورة البقرة: آية (30).

(7) سورة المائدة: آية (32).

(8) ابن كثير، تفسير القرآن العظيم، ج2، ص 66.

رابعاً: الفساد بمعنى الهلاك

ومنه قول الله تعالى: ﴿ وَلَوِ ٱتَّبَعَ ٱلْحَقُّ أَهْوَآءَهُمْ لَفَسَدَتِ ٱلسَّمَٰوَٰتُ وَٱلْأَرْضُ وَمَن فِيهِنَّ ﴾[1]، فلو شرع الله للناس ما يوافق أهواءهم ويشتهون لبطل نظام العالم؛ لأن شهوات الناس تختلف وتتضاد، وسبيل الحق أن يكون متبوعاً وسبيل الناس الانقياد للحق[2].

خامساً: الفساد بمعنى التخريب والتدمير

ومنه قول الله تعالى: ﴿ إِنَّ ٱلْمُلُوكَ إِذَا دَخَلُوا۟ قَرْيَةً أَفْسَدُوهَا وَجَعَلُوٓا۟ أَعِزَّةَ أَهْلِهَآ أَذِلَّةً ۖ وَكَذَٰلِكَ يَفْعَلُونَ ﴾[3]. أي: أن الملوك إذا دخلوا بلد عنوة وغلبة خربوها وجعلوا أعزة أهلها أذلة، وذلك باستعبادهم واسترقاقهم إياهم[4].

سادساً: الفساد بمعنى القحط وقلة النبات والبركة

ومنه قول الله تعالى: ﴿ ظَهَرَ ٱلْفَسَادُ فِى ٱلْبَرِّ وَٱلْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِى ٱلنَّاسِ لِيُذِيقَهُم بَعْضَ ٱلَّذِى عَمِلُوا۟ لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ ﴾[5]. أي: ظهر القحط وقلة النبات وذهاب البركة ونحوه؛ بسبب أعمال العباد كي يتوبوا[6]، وذلك لأن المعاصي سبب في نقص الزروع والثمار، وإذا تركت المعاصي كان سبباً في حول البركات من السماء والأرض[7].

سابعاً: الفساد بمعنى السحر

ومنه قول الله تعالى: ﴿ فَلَمَّآ أَلْقَوْا۟ قَالَ مُوسَىٰ مَا جِئْتُم بِهِ ٱلسِّحْرُ ۖ إِنَّ ٱللَّهَ سَيُبْطِلُهُۥٓ ۖ إِنَّ ٱللَّهَ لَا يُصْلِحُ عَمَلَ ٱلْمُفْسِدِينَ ﴾[8]. أي: أن ما أتيتم به سحر والله سيمحقه فيصير باطلاً بما يظهره

---

(1) سورة المؤمنون: آية (71).

(2) القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، ج12، ص 140.

(3) سورة النمل: آية (34).

(4) الطبري، جامع التاويل، ج19، ص 454. ابن كثير، تفسير القرآن العظيم، ج3، ص 482.

(5) سورة الروم: آية (41).

(6) القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، ج14، ص 40.

(7) ابن كثير، تفسير القرآن العظيم، ج3، ص 577.

(8) سورة يونس: آية (81).

الله على يدي من الآيات المعجزة، إذ إن الله لا يثبت عمل المفسدين ـ وهو السحر ـ ولا يديمه، ولا يؤيده، بل يزيله ويمحقه ويظهر بطلانه، ويجعله معلوماً. وهذا يشمل أيضاً كل من يصدق عليه أنه مُفسد[1].

ثامناً: الفساد بمعنى المنكر

ومنه قول الله تعالى: ﴿ فَلَوْلَا كَانَ مِنَ الْقُرُونِ مِن قَبْلِكُمْ أُولُوا بَقِيَّةٍ يَنْهَوْنَ عَنِ الْفَسَادِ فِي الْأَرْضِ إِلَّا قَلِيلًا مِّمَّنْ أَنجَيْنَا مِنْهُمْ ۗ وَاتَّبَعَ الَّذِينَ ظَلَمُوا مَا أُتْرِفُوا فِيهِ وَكَانُوا مُجْرِمِينَ ﴾[2].

أي: فهلا وجد من القرون الماضية بقايا من أهل الخير ينهون عما كان يقع بينهم من الشرور، والمنكرات، والفساد في الأرض؟ وقوله إلا قليلاً، أي: قد وجد من هذا الضرب قليل لم يكونوا كثيراً، وهم الذين أنجاهم الله عن حلول غضبه وفجأة نقمته؛ ولهذا أمر الله تعالى هذه الأمة أن يكون فيها من يأمر بالمعروف وينهى عن المنكر[3].

والمتأمل ما قاله المفسرون في معنى الفساد الوارد في الآيات السابقة وغيرها علم أن الفساد في عرف القرآن عام، بحيث يشمل كل المعاصي، والمخالفات لأحكام الشريعة ومقاصدها[4].

الفرع الثاني: ورود لفظ الفساد في السنة النبوية

وردت أحاديث كثيرة تتحدث عن الفساد والمفسدين، ونكتفي بذكر طائفة منها:

1- حديث النعمان بن بشير رضي الله عنهما قال سمعت رسول الله ﷺ يقول: "الحلال بيِّن والحرام بيِّن، وبينهما مشبهات لا يعلمها كثير من الناس، فمن اتقى المشبهات استبرأ لدينه وعرضه، ومن وقع في الشبهات كراعٍ يرعى

(1) القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، ج2، ص 368. الألوسي، أبو الفضل محمود، روح المعاني في تفسير القرآن العظيم والسبع المثاني، دار إحياء التراث العربي، بيروت، ج11، ص 167.

(2) سورة هود: آية (116).

(3) ابن كثير، تفسير القرآن العظيم، ج2، ص 610.

(4) أحمد، سياسة الإسلام في الوقاية والمنع من الفساد، ، ج1، ص 210.

حول الحمى، يوشك أن يواقعه، ألا وإن لكل ملك حمى، ألا إن حمى الله في أرضه محارمه، ألا وإن في الجسد مضغة إذا صلحت صلح الجسد كله، وإذا فسدت فسد الجسد كله، ألا وهي القلب"[1].

2- حديث معاوية بن قرة، عن أبيه رضي الله عنهما قال: قال رسول الله ﷺ: "إذا فسد أهل الشام فلا خير فيكم، لا تزال طائفة من أُمتي منصورين لا يضرهم من خذلهم حتى تقوم الساعة"[2].

3- حديث معاوية بن أبي سفيان رضي الله عنهما قال سمعت رسول الله ﷺ يقول: "إنما الأعمال كالوعاء إذا طاب أسفله طاب أعلاه وإذا فسد أسفله فسد أعلاه"[3][4].

4- حديث سهل بن سعد الساعدي رضي الله عنه قال: قال رسول الله ﷺ: إن الإسلام بدأ غريباً وسيعود غريباً، فطوبى للغرباء"، قالوا: يا رسول الله، وما الغرباء؟ قال: "الذين يصلحون عند فساد الناس"[5].

---

(1) أخرجه البخاري في كتاب الإيمان، باب فضل من استبرأ لدينه (حديث: 52).

(2) أخرجه أحمد في (مسنده) (حديث: 15634و 15635) (3/ 437)، وقال محققه شعيب الأرنؤوط: إسناده صحيح. والترمذي باب: ما جاء في الشام (حديث: 2192) (4/ 55) وقال: حديث حسن صحيح. الألباني، السلسلة الصحيحة (حديث: 453) (1/ 402).

(3) أخرجه ابن ماجة في (سننه) كتاب: الزهد، باب: التوقي على العمل (حديث: 4199) (468/4). وابن حبان في (صحيحه) كتاب، البر والإحسان، باب: الإخلاص وأعمال السر، (حديث: 392) وقال محققه: شعيب الأرنؤوط: إسناده حسن. الألباني، (صحيح الجامع) (حديث: 2320)(1/460)، وقال: صحيح.

(4) ومعنى الحديث: أن العمل شبيه بالإناء المملوء (إذا طاب أسفله) أي حسن وعذب أسفل ما فيه من نحو مائع (طاب أعلاه) الذي هو مرئي (وإذا فسد أسفله فسد أعلاه) والقصد بالتشبيه أن الظاهر عنوان الباطن فمن طابت سريرته طابت علانيته. المناوي، فيض القدير، ج2، ص708.

(5) أخرجه الترمذي في (سننه) كتاب:الإيمان، باب: ما جاء أن الإسلام بدأ غريباً (حديث:2629) (5/ 19) وقال: حديث حسن. والطبراني في (المعجم الأوسط) (حديث: 3056) (3/ 250). والبيهقي في (الزهد الكبير) (حديث: 209، 210) (1/ 212، 213). الألباني (السلسلة الصحيحة)(حديث: 1273) (3/ 347).

5- حديث أبي الدرداء رضي الله عنه قال: قال رسول الله ﷺ: "ألا أخبركم بأفضل من درجة الصيام والصلاة والصدقة، قالوا: بلى، قال: صلاح ذات البين فإن فساد ذات البين هي الحالقة"[1][2].

6- حديث أبي أمامة الباهلي رضي الله عنه: عن النبي ﷺ قال: "إن الأمير إذا ابتغى الريبة في الناس أفسدهم"[3][4].

المطلب الثالث: أنواع الفساد وأدواته

الفرع الأول: أنواع الفساد

أولاً: الفساد السياسي

عرفت منظمة الشفافية الدولية الفساد السياسي بأنه: "إساءة استخدام سلطة مؤتمنة من قبل مسؤولين سياسيين من أجل مكاسب خاصة بهدف زيادة السلطة أو الثروة ولا يشترط أن يشمل تبادلاً للمال. فقد يتخذ شكل تبادل النفوذ أو منح تفضيل معين"[5].

---

(1) المقصود بالحالقة هنا كما فسرها رسول الله ﷺ بقوله: " الحالقة لا أقول تحلق الشعر ولكن تحلق الدين " أخرجه الترمذي في (سننه) كتاب: صفة القيامة، باب: 56(حديث: 2509) (573/4) وقال: هذا حديث صحيح.

(2) أخرجه الترمذي في (سننه) كتاب: صفة القيامة، باب: 56(حديث: 2509) (573/4) وقال: هذا حديث صحيح، وابن حبان في (صحيحه) كتاب: الصلح (حديث: 5092) وقال محققه شعيب الأرنؤوط: إسناده صحيح على شرطهما. الألباني (صحيح الجامع) (حديث: 2595)(506/1). وقال: صحيح.

(3) ومعنى الحديث: أن الأمير إذا اتهم الناس وجاهرهم بسوء الظن فيهم أدّهم ذلك إلى ارتكاب ما ظن بهم ففسدوا.ابن الأثير، أبو السعادات المبارك بن محمد، النهاية في غريب الأثر، (تحقيق: أحمد الزاوي ومحمود الطناجي)، المكتبة الفقه الإسلامي، ط2، مؤسسة الرسالة، بيروت، 1419هـ- 1998م ج2، ص684.

(4) أخرجه أبو داوود في (سننه) كتاب: الأدب، باب: في النهي عن التجسس (حديث: 4889) (2/ 689). وأحمد في (مسنده) (حديث: 23866) (8/6) وقال محققه شعيب الأرنؤوط: حديث حسن. الألباني (صحيح الترغيب والترهيب) كتاب: الحدود وغيرها. باب: الترغيب في الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر (حديث: 2343) (2/ 93)، وقال: صحيح لغيره.

(5) ردايدة، رمزي محمود حامد (2006م)، أثر العولمة على الفساد السياسي والاقتصادي، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة اليرموك، إربد، الأردن، ص35.

ويتمثل الفساد السياسي في الصور الآتية[1]:

1- فساد القمة (Top-Corruption). وهو من أخطر أنواع الفساد، وترجع خطورته إلى ارتباطه بقمة الهرم السياسي في كثير من أشكال النظم السياسية لانتفاع من يتولى القمة بالخروج عن حكم القانون بالمكاسب الشخصية التي تجني الثروات الطائلة.
2- فساد الهيئات التشريعية والتنفيذية.
3- الفساد السياسي من خلال شراء الأصوات، وتزوير الانتخابات، وفساد الأحزاب السياسية وقضايا التمويل.

وقد تحدث القرآن الكريم عن هذا النوع من الفساد، وذلك حين يتحدث عن الطغيان والاستبداد. فمتى طغى المسؤول حل الفساد، فالطغيان عنوان الاستبداد. والاستبداد من أخطر أنواع الفساد التي عرفتها البشرية على مدار التاريخ[2].

قال الله تعالى: ﴿ قَالَ فِرْعَوْنُ مَآ أُرِيكُمْ إِلَّا مَآ أَرَىٰ وَمَآ أَهْدِيكُمْ إِلَّا سَبِيلَ ٱلرَّشَادِ ﴾[3] وقال الله تعالى: ﴿ وَقَالَ فِرْعَوْنُ يَٰهَٰمَٰنُ ٱبْنِ لِى صَرْحًا لَّعَلِّىٓ أَبْلُغُ ٱلْأَسْبَٰبَ ﴿٣٦﴾ أَسْبَٰبَ ٱلسَّمَٰوَٰتِ فَأَطَّلِعَ إِلَىٰٓ إِلَٰهِ مُوسَىٰ وَإِنِّى لَأَظُنُّهُۥ كَٰذِبًا ۚ وَكَذَٰلِكَ زُيِّنَ لِفِرْعَوْنَ سُوٓءُ عَمَلِهِۦ وَصُدَّ عَنِ ٱلسَّبِيلِ ۚ وَمَا كَيْدُ فِرْعَوْنَ إِلَّا فِى تَبَابٍ ﴿٣٧﴾ ﴾[4]. وقال الله تعالى: ﴿ وَإِذَا تَوَلَّىٰ سَعَىٰ فِى ٱلْأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيهَا وَيُهْلِكَ ٱلْحَرْثَ وَٱلنَّسْلَ ۗ وَٱللَّهُ لَا يُحِبُّ ٱلْفَسَادَ ﴾[5].

ثانياً: الفساد الاقتصادي

هو: "استخدام الوظيفة العامة لتحقيق منافع خاصة تتخذ أشكالاً متعددة منها الحصول على الرشوة أو العمولات من خلال تقديم خدمة، أو عرض عقود للمشتريات

(1) الشيخ داوود، عماد صلاح عبد الرزاق، الفساد والإصلاح، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، 2003م، ص 89 ـ 106.
(2) الجيوسي، الفساد، ص 187.
(3) سورة غافر: آية (29).
(4) سورة غافر: آية (36 ـ 37).
(5) سورة البقرة: آية (205).

والخدمة الحكومية أو إفشاء معلومات عن تلك العقود، أو المساعدة على التهرب من دفع الضرائب والرسوم الجمركية وغيرها من الممارسات"[1].

وقد جاءت الآيات القرآنية تنهى عن كل ما يؤدي إلى الفساد الاقتصادي. قال الله تعالى: ﴿ وَلَا تَأْكُلُوٓا۟ أَمْوَٰلَكُم بَيْنَكُم بِٱلْبَٰطِلِ ﴾[2]. وقال الله تعالى: ﴿ وَتَأْكُلُونَ ٱلتُّرَاثَ أَكْلًا لَّمًّا ﴾[3]. أي: الذي يأكل كل شيء يجده ولا يسأل، فأكل الذي له والذي لصاحبه، وهذا من الفساد الاقتصادي، إذ يتعدى على أموال الغير[4]. وقال الله تعالى: ﴿ يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُوا۟ ٱتَّقُوا۟ ٱللَّهَ وَذَرُوا۟ مَا بَقِىَ مِنَ ٱلرِّبَوٰٓا۟ إِن كُنتُم مُّؤْمِنِينَ ﴾[5].

ثالثاً: الفساد الاجتماعي

هو: "مجموعة من السلوكيات التي تحطم أو تكسر مجموعة القواعد والتقاليد المعروفة أو المقبولة، أو المتوقعة من النظام الاجتماعي القائم بمعنى تلك الأفعال الخارجة عن قيم الجماعة الإنسانية التي تترسخ بفعل الظروف البنائية التاريخية التي تمر بها المجتمعات البشرية"[6].

ومن صور الفساد الاجتماعي، التفكك الأسري، وانتشار المسكرات والمخدرات، والإخلال بالأمن، وقطع الطريق، والقتل[7]. فهو يشمل جميع الممارسات التي تخالف الآداب العامة والسلوك القويم[8].

وضربت لنا نصوص القرآن نموذجاً يبين لنا قمة الفساد الاجتماعي، فقال الله تعالى: ﴿ وَلُوطًا إِذْ قَالَ لِقَوْمِهِۦٓ أَتَأْتُونَ ٱلْفَٰحِشَةَ مَا سَبَقَكُم بِهَا مِنْ أَحَدٍ مِّنَ ٱلْعَٰلَمِينَ ﴿٨٠﴾ إِنَّكُمْ

(1) موسى، معالجة الصحف، ص 92.

(2) سورة البقرة: آية (188).

(3) سورة الفجر: آية (19).

(4) الطبري، جامع البيان، ج24، ص 415.

(5) سورة البقرة: آية (278).

(6) موسى، معالجة الصحف، ص93.

(7) بوساق، ، التعريف بالفساد، ج1، ص 107.

(8) الخضري، حمد بن عبد العزيز، دور أجهزة القضاء والتنفيذ في مكافحة الفساد (2003م)، ابحاث المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد، المجلد الثاني، اكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ص794.

لَتَأْتُونَ الرِّجَالَ شَهْوَةً مِّن دُونِ النِّسَاءِ بَلْ أَنتُمْ قَوْمٌ مُّسْرِفُونَ ﴿٨١﴾ وَمَا كَانَ جَوَابَ قَوْمِهِ إِلَّا أَن قَالُوا أَخْرِجُوهُم مِّن قَرْيَتِكُمْ إِنَّهُمْ أُنَاسٌ يَتَطَهَّرُونَ ﴾[1]. وها هي أيضاً امرأة العزيز تدعوها الصراحة أمام النسوة بالرغبة بالزنا من غير حياء ﴿وَلَئِن لَّمْ يَفْعَلْ مَا آمُرُهُ لَيُسْجَنَنَّ وَلَيَكُونًا مِّنَ الصَّاغِرِينَ ﴾[2] [3].

رابعاً: الفساد الثقافي

هو: "كل ما يخرج بالأمة عن ثوابتها، ويعمل على تفكيك هويتها، ويمس قيمها".

وهو: "استغلال ما أمكن من الوسائل للعبث بفكر الأمة وصرفها عن وجهتها الأصيلة"[4].

ويتمتع الفساد الثقافي بحصانة ما يسمى "بحرية الرأي" تارة، "وبحرية الإبداع" تارة أخرى رغم أن هذه الحرية لا تمارس إلا لمساس الثوابت العامة، والقيم الاجتماعية التي بنتها الأجيال لا تحتاج إلى هدمها بالضرورة إلى أجيال[5].

وبناء على هذا فقد حث القرآن الكريم على ضرورة الاستقلالية الثقافية وأن يبقى للأمة قاموسها الخاص. قال الله تعالى: ﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَقُولُوا رَاعِنَا وَقُولُوا انظُرْنَا وَاسْمَعُوا وَلِلْكَافِرِينَ عَذَابٌ أَلِيمٌ ﴾[6]. وحذر رسول الله ﷺ من تقليد الغير وأن هذه الأمة لا بد أن تتمسك بشخصيتها وهويتها. قال رسول الله ﷺ: "لتتبعن سنن من كان قبلكم شبراً شبراً وذراعاً بذراع حتى لو دخلوا حجر ضب تبعتموهم، قلنا: يا رسول الله اليهود والنصارى؟ قال: فمن؟"[7].

---

(1) سورة الأعراف، آية (80 ـ 82).

(2) سورة يوسف: آية (32).

(3) قطب، السيد، في ظلال القرآن، ط8، دار الشروق، بيروت، 1399هـ ـ 1979م، ج4، ص 304.

(4) الجيوسي، الفساد، ص193.

(5) عبد الله، لحسن بو نعامة (2003م)، الفساد وأثره في القطاع الخاص، أبحاث المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد، المجلد الثاني، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ص 588 ـ 589.

(6) سورة البقرة: آية (104).

(7) أخرجه البخاري، في كتاب: الاعتصام بالكتاب والسنة، باب قول النبي ﷺ (لتتبعن...) (حديث: 6775).

خامساً: الفساد البيئي

هو: "ما يلحق البيئة من عطل بحيث تفقد وظيفتها الإيجابية للبشرية"[1]. فالبيئة هي المجال الحيوي الذي يعيش فيه الإنسان، ولقد خلقها الله سبحانه وتعالى في تناسق تام في كافة عناصرها بما يناسب الإنسان بحيث يحيى فيها حياة طيبة، وصحة خالية من الأمراض والأوبئة[2]. لذا حث الإسلام على الحفاظ عليها، ونهى عن كل ما يؤدي إلى إلحاق الضرر بها من قتل، أو إتلاف. فالفساد البيئي يشكل كل تخريب الحق ضرراً بالتربة أو المياه، أو النبات، أو الهواء[3]. قال الله تعالى: ﴿ كُلُوا۟ وَٱشْرَبُوا۟ مِن رِّزْقِ ٱللَّهِ وَلَا تَعْثَوْا۟ فِى ٱلْأَرْضِ مُفْسِدِينَ ﴾[4].

وقال رسول الله ﷺ: "اتقوا الملاعن الثلاث: البراز في الموارد وقارعة الطريق والظل"[5][6]. وقد تطرق القرآن الكريم لظهور الفساد البيئي وتحميل الإنسان مسؤوليته ذلك[7].

---

(1) الجيوسي، الفساد، ص195.

(2) علي، التعريف بالفساد وصورة من الوجهة الشرعية، ج1، ص 74.

(3) بوساق، محمد بن المدني (2003م)، التعريف بالفساد وصوره من الوجهة الشرعية، في أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، المجلد الأول، أكاديمية نايف للعلوم الأمنية، الرياض، ص 108.

(4) سورة البقرة: آية (60).

(5) والمعنى: أي اتقوا الفعل الذي يلعن فاعلها، كأنها مظنة للعن ومحل له. وهي البراز في المورد: والمورد: جمع موردة وهي مشرع المياه. وقارعة الطريق: أي نفس الطريق ووجهته، والظل: أي المكان الذي اتخذه الناس مقيلاً. العيني، أبو محمد بدر الدين محمود بن احمد (ت 855هـ)، شرح سنن ابي داوود، ط1، (تحقيق: خالد بن إبراهيم المصري)، مكتبة الراشد، الرياض، 1420هـ ـ 1999م، ج1، ص101.

(6) اخرجه أبو داود في (سننه) كتاب: الطهارة، باب: المواضع التي نهى عن البول فيها (حديث: 26) وقال الألباني: حديث حسن، والحاكم في (المستدرك) كتاب: الطهارة (حديث: 594) (1/ 273) وقال: حديث صحيح الإسناد ولم يخرجاه ووافقه الذهبي.

(7) عقد علماء البيئة اجتماعاً في فرنسا (مؤتمر باريس 2 فبراير 2007م) وخرجوا بثلاث نتائج اتفق عليها أكثر من 500 عالم من مختلف دول العالم:

1. لقد بدأت نسب التلوث تتجاوز حدوداً لم يسبق لها مثيل من قبل في تاريخ البشرية وهذا يؤدي إلى إفساد البيئة في البر والبحر. ففي البر هناك فساد في التربة وفساد في المياه الجوفية وتلوثها وفساد في النباتات حيث اختل التوازن النباتي على اليابسة، وفي البحر بدأت الكتل الجليدية بالذوبان بسبب ارتفاع حرارة الجو وبدأت الكائنات البحرية بالتضرر نتيجة ذلك.

وقال الله تعالى: ﴿ ظَهَرَ ٱلْفَسَادُ فِى ٱلْبَرِّ وَٱلْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِى ٱلنَّاسِ لِيُذِيقَهُم بَعْضَ ٱلَّذِى عَمِلُوا۟ لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ ﴾[1].

سادساً: الفساد الإداري

وهذا النوع من الفساد هو محور وموضوع كتابنا هذا.

الفرع الثاني: أدوات الفساد

أولاً: هوى النفس (ضعف الوازع الديني)

تعد هذه الأداة أخطر أدوات الفساد على الإطلاق؛ ذلك أن بوجودها ينعدم كل رادع يردع المرء عن الشر، وبوجود ضدها يرتدع الإنسان من فعل الشر، لذلك فإن حاجة الناس إلى تطبيق شرع الله تعالى تفوق حاجتهم إلى ما يقيم صلبهم من الشراب والطعام، وإلا فسلبية العمل بغير ما أنزل الله ومضارها ستنتهي إلى عواقب وخيمة على رأسها المعيشة الضنكى[2].

قال الله تعالى: ﴿ وَمَنْ أَعْرَضَ عَن ذِكْرِى فَإِنَّ لَهُۥ مَعِيشَةً ضَنكًا وَنَحْشُرُهُۥ يَوْمَ ٱلْقِيَٰمَةِ أَعْمَىٰ ﴿١٢٤﴾ قَالَ رَبِّ لِمَ حَشَرْتَنِىٓ أَعْمَىٰ وَقَدْ كُنتُ بَصِيرًا ﴿١٢٥﴾ قَالَ كَذَٰلِكَ أَتَتْكَ ءَايَٰتُنَا فَنَسِيتَهَا ۖ وَكَذَٰلِكَ ٱلْيَوْمَ تُنسَىٰ ﴾[3].

=

2. أن الإنسان هو المسؤول عن هذا الإفساد للبيئة.

3. وجه العلماء في نهاية اجتماعهم نداء عاجلاً وإنذاراً لجميع دول العالم أن يتخذوا الإجراءات السريعة والمناسبة للحد من التلوث لتلافي الأخطار القادمة الناتجة عنه في الجو والبر والبحر.

وقد تحدث القرآن الكريم في آية واحد عن هذه النتائج الثلاثة بدقة: النتيجة الأولى: في قوله تعالى: ﴿ ظَهَرَ ٱلْفَسَادُ فِى ٱلْبَرِّ وَٱلْبَحْرِ ﴾ النتيجة الثانية: في قوله تعالى: ﴿ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِى ٱلنَّاسِ ﴾.

النتيجة الثالثة: في قوله تعالى: ﴿لِيُذِيقَهُم بَعْضَ ٱلَّذِى عَمِلُوا۟ لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ ﴾. الفساد البيئي أسبابه وعلاجه t - http://www.ibtesama.com/vb/showthrad

(1) سورة الروم: آية (41).

(2) السدلان، صالح بن غانم (1410هـ - 1411هـ)، حتمية تطبيق شرع الله في الأرض، مجلة البحوث الإسلامية، 79 (29)، ص210.

(3) سورة طه: آية (124 - 126).

ومن مسلمات الأمور أن ضعف الوازع الديني لدى الناس هو أهم أسباب الفساد الإداري، والمالي، والاقتصادي، والثقافي وأخطرها والأمر لا يحتاج تدليل على ذلك. فإن الإنسان إذا اتخذ إلهه هواه، فإنه على شفى الهلاك، إذ كيف يرجى اهتداء من اتخذ إلهه هواه إلى الحق بعد علمه ببطلان ما هو عليه فلا يقدم في أعماله إلا إذا كانت وفاقاً لشهوته، فكأن هواه إلهه[1]. قال الله تعالى: ﴿أَفَرَءَيْتَ مَنِ ٱتَّخَذَ إِلَٰهَهُۥ هَوَىٰهُ وَأَضَلَّهُ ٱللَّهُ عَلَىٰ عِلْمٍ وَخَتَمَ عَلَىٰ سَمْعِهِۦ وَقَلْبِهِۦ وَجَعَلَ عَلَىٰ بَصَرِهِۦ غِشَٰوَةً فَمَن يَهْدِيهِ مِنۢ بَعْدِ ٱللَّهِ ۚ أَفَلَا تَذَكَّرُونَ﴾[2]. فعندما يقدم الموظف على ارتكاب أمر فيه فساد إداري مع علمه علم اليقين بأن ذلك فساد فإنما هو في حقيقة أمره ممن ﴿وَأَضَلَّهُ ٱللَّهُ عَلَىٰ عِلْمٍ وَخَتَمَ عَلَىٰ سَمْعِهِۦ وَقَلْبِهِۦ وَجَعَلَ عَلَىٰ بَصَرِهِۦ غِشَٰوَةً﴾ بأن حفته أسباب الضلالة من عقول مكابرة ونفوس ضعيفة اعتادت اتباع ما تشتهيه الأنفس مما لا تستطيع حمل المصابرة والرضا بما فيه كراهية لها، فصارت أسماعهم كالمختوم عليها في عدم الانتفاع بالمواعظ والبراهين، وقلوبهم كالمختوم عليها بعدم نفوذ النصائح ودلائل الأدلة إليها وأبصارهم كالمغطاة بغشاوات[3]، فمن الذي يستطيع أن يهديهم بعد أن أضلهم الله تعالى؟ لا أحد يقدر على ذلك[4]﴿فَمَن يَهْدِيهِ مِنۢ بَعْدِ ٱللَّهِ ۚ أَفَلَا تَذَكَّرُونَ﴾[5].

ثانياً: المال

حب المال متأصل في النفوس، قال الله تعالى: ﴿وَتُحِبُّونَ ٱلْمَالَ حُبًّا جَمًّا﴾[6]. أي: أيها الناس تحبون جمع المال واقتنائه حلاله وحرامه حباً شديداً[7]. فالإنسان إذا

---

(1) الصابوني، محمد علي، صفوة التفاسير، ط1، دار إحياء التراث العربي، بيروت، 1423هـ- 2002م، ج3، ص 160 - 161. ابن عاشور، محمد الطاهر بن محمد (ت 1393هـ)، التحرير والتنوير، المعروف بتفسير ابن عاشور، ط1، مؤسسة التاريخ العربي، بيروت، 1420هـ- 2000م، ج19، ص59.

(2) سورة الجاثية: آية (23).

(3) ابن عاشور، التحرير والتنوير، ج25، ص375.

(4) الصابوني، صفوة التفاسير، ج3، ص161.

(5) سورة الجاثية: آية (23).

(6) سورة الفجر: آية (20).

(7) الطبري، جامع البيان، ج24، ص 415.

ملكه الله المال فأساء في تصرفه على خلاف منهج الله تعالى فهو قارون زمانه، قال الله تعالى: ﴿ إِنَّ قَٰرُونَ كَانَ مِن قَوۡمِ مُوسَىٰ فَبَغَىٰ عَلَيۡهِمۡۖ وَءَاتَيۡنَٰهُ مِنَ ٱلۡكُنُوزِ مَآ إِنَّ مَفَاتِحَهُۥ لَتَنُوٓأُ بِٱلۡعُصۡبَةِ أُوْلِي ٱلۡقُوَّةِ إِذۡ قَالَ لَهُۥ قَوۡمُهُۥ لَا تَفۡرَحۡۖ إِنَّ ٱللَّهَ لَا يُحِبُّ ٱلۡفَرِحِينَ ٧٦ وَٱبۡتَغِ فِيمَآ ءَاتَىٰكَ ٱللَّهُ ٱلدَّارَ ٱلۡأٓخِرَةَۖ وَلَا تَنسَ نَصِيبَكَ مِنَ ٱلدُّنۡيَاۖ وَأَحۡسِن كَمَآ أَحۡسَنَ ٱللَّهُ إِلَيۡكَۖ وَلَا تَبۡغِ ٱلۡفَسَادَ فِي ٱلۡأَرۡضِۖ إِنَّ ٱللَّهَ لَا يُحِبُّ ٱلۡمُفۡسِدِينَ ٧٧ قَالَ إِنَّمَآ أُوتِيتُهُۥ عَلَىٰ عِلۡمٍ عِندِيٓۚ ﴾[1]. فما هكذا ينبغي أن يكون الإنسان؛ أن ينعم الله عليه بتسويته خلقه، وتعليمه ما لم يعلم، وأنعامه بما لا كفء له ثم إن رأى نفسه استغنت؛ يكفر بربه الذي أنعم عليه ويطغى عليه[2]. قال الله تعالى: ﴿ كَلَّآ إِنَّ ٱلۡإِنسَٰنَ لَيَطۡغَىٰٓ ٦ أَن رَّءَاهُ ٱسۡتَغۡنَىٰٓ ﴾[3]. قال رسول الله ﷺ "ما ذئبان جائعان أرسلا في زريبة غنم بأفسد لها من حرص المرء على المال والشرف لدينه"[4]. فأخبر رسول الله ﷺ أن حرص المرء على المال والرياسة يفسد لدينه مثل أو أكثر من فساد الذئبين الجائعين لزريبة الغنم[5].

ثالثاً: وسائل الإعلام

تعد وسائل الإعلام من أهم الوسائل التي تستخدم لإقناع الآخرين بأمر ما، أو تبرير فعل ما[6]، فهي سلاح ذو حدين. وقد استخدم الإعلام على مر التاريخ كوسيلة لإضفاء الشرعية على ظاهرة الفساد، فهذا فرعون يستخدم الإعلام كوسيلة لإقناع الآخرين بألوهيته وعظمته إذ يأمر أحد بأن ينادي في القوم بأن له ملك مصر وأنهارها

---

(1) سورة القصص: آية (76 ـ 78).

(2) الطبري، جامع البيان، ج24، ص 522.

(3) سورة العلق: آية (6 ـ 7).

(4) اخرجه احمد في (مسنده) (حديث: 15822) (3/ 456) وقال محققه شعيب الأرنؤوط: إسناده صحيح. والترمذي في (سننه) كتاب: الزهد، باب: 43 (حديث: 2376) (4/ 508) وقال: حديث حسن صحيح. وابن حبان في (صحيحه) كتاب: الزكاة، باب: ما جاء في الحرص وما يتعلق به (حديث: 3228) (8 / 24) وقال محققه شعيب الأرنؤوط: إسناده صحيح على شرط مسلم. الألباني (صحيح الترغيب والترهيب) كتاب: البيوع، باب: الترغيب في الاكتساب بالبيع (حديث: 1710)(146/2).

(5) ابن تيمية، مجموع الفتاوى، ج28، ص 216 ـ 217.

(6) الجيوسي، الفساد، ص182.

تجري من حوله وفي قبضته وملكه وبأمره. أليس هذا دليلاً على عظمته، وشدة ملكه، وسعته، وقلة موسى وذلته؟. ثم يذكر ما في موسى من ضعف، فلا ملك له ولا سلطان ولا مال ولا يكاد يفصح عن كلامه فهو عيي حصر. وهذا الذي قاله فرعون لعنه الله كذب واختلاق، بل هو المهين الحقير خلقة وخلقاً وديناً وموسى هو الشريف الصادق البار الراشد، وهو يعلم هذا وإنما أراد الترويج على رعيته، ولما وصف فرعون نفسه بالعزة والملك ووازن بينه وبين موسى عليه السلام، ووصفه بالضعف وقلة الأعوان قال: إن كان صادقاً فهلا ملكه ربَّه وسوره وجعل الملائكة أنصاره ؟ فاستخف قومه بهذا الوسيلة الإعلامية الكاذبة؛ بأن وجدهم جهالاً أغبياء فأطاعوه على تكذيب موسى عليه الصلاة والسلام[1]. فكانت نتيجة هذا التضليل الإعلامي أن أسرع قومه لطاعة رأس الكفر، لقرب عهدهم بالكفر فإنهم كانوا يؤلهون فرعون، فلما حصل لها تردد في شأنه ببعثه موسى عليه الصلاة والسلام لم يلبثوا أن رجعوا إلى طاعة فرعون بأدنى سبب[2].

قال الله تعالى: ﴿وَنَادَىٰ فِرْعَوْنُ فِي قَوْمِهِۦ قَالَ يَٰقَوْمِ أَلَيْسَ لِي مُلْكُ مِصْرَ وَهَٰذِهِ ٱلْأَنْهَٰرُ تَجْرِي مِن تَحْتِيٓ ۖ أَفَلَا تُبْصِرُونَ ﴿٥١﴾ أَمْ أَنَا۠ خَيْرٌ مِّنْ هَٰذَا ٱلَّذِي هُوَ مَهِينٌ وَلَا يَكَادُ يُبِينُ ﴿٥٢﴾ فَلَوْلَآ أُلْقِيَ عَلَيْهِ أَسْوِرَةٌ مِّن ذَهَبٍ أَوْ جَآءَ مَعَهُ ٱلْمَلَٰٓئِكَةُ مُقْتَرِنِينَ ﴿٥٣﴾ فَٱسْتَخَفَّ قَوْمَهُۥ فَأَطَاعُوهُ ۚ إِنَّهُمْ كَانُوا۟ قَوْمًا فَٰسِقِينَ﴾[3].

رابعاً: الحكم والسيادة

الفساد والحكم الصالح[4] موضوعان متنافران من حيث الطبيعة ومتلازمان من حيث التحليل، وفي الحالتين يلعب المعيار الأخلاقي دوراً رئيساً وفاعلاً في تحديد العلاقة

---

(1) القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، ج16، ص 98 ـ 99. ابن كثير، تفسير القرآن العظيم، ج4، ص 165 ـ 166. الصابوني، صفوة التفاسير، ج3، ص 139.

(2) ابن عاشور، التحرير والتنوير، ج25، ص 267

(3) سورة الزخرف، آية (51 ـ 54).

(4) يستخدم مفهوم الحكم الصالح (Good Governance) منذ عقدين من الزمن من قبل مؤسسات الأمم المتحدة لإعطاء حكم قيمي على ممارسة السلطة السياسية لإدارة شؤون المجتمع، باتجاه تطويري وتنموي وتقدمي، أي أن

بينهما وتثبيتها بين كل من الفساد والحكم الصالح وإن اختلف هذا المعيار باختلاف الثقافات والمجتمعات الإنسانية[1].

والقيادات ـ غالباً ـ ما تستر فسادها باسم المصلحة العامة وتغلفه باعتبارات أمنية، وإنما غايتها التزوير، والتدليس، والتغرير، وإتاحة الفرص، وانتهاز الظروف الاستثنائية التي تسمح بتمرير فسادها بعيداً عن أنظار العاملين الصالحين[2].

وقد أخبرنا القرآن الكريم عن العلاقة بين الحكم الفاسد وإهلاك الأمم بأن الله تعالى إذا أراد هلاك قرية مع تحقيق وعده على ما قاله تعالى سلط وبعث عليها أشرارها ومستكبريها فعصوا فيها فإذا فعلوا ذلك أهلكهم الله بالعذاب[3]. فمن هلك فإنما هلك بإرادته فهو الذي يسبب الأسباب ويسوقها إلى غاياتها ليحق القول السابق من الله تعالى[4]. قال الله تعالى: ﴿ وَإِذَآ أَرَدْنَآ أَن نُّهْلِكَ قَرْيَةً أَمَّرْنَا مُتْرَفِيهَا فَفَسَقُوا۟ فِيهَا فَحَقَّ عَلَيْهَا ٱلْقَوْلُ فَدَمَّرْنَٰهَا تَدْمِيرًا ﴾[5]، أي جعلناهم أمراء ففسقوا فيها، وذلك بقراءة تشديد الميم (أمَّرنا)[6]، وهكذا كان استغلال الحكم والسيادة سبباً في فساد الأمم وهلاكها.

خامساً: الجهل

العلم أساس الأعمال وإمامها ومصححها، فكما أنه لا فائدة للعلم بلا عمل فكذلك لا ينفع عمل بلا علم[7]. قال الله تعالى: ﴿ قُلْ هَلْ يَسْتَوِى ٱلَّذِينَ يَعْلَمُونَ وَٱلَّذِينَ لَا يَعْلَمُونَ

=

الحكم الصالح هو الحكم الذي تقوم به قيادات سياسة مُنتخبة، وكوادر إدارية ملتزمة بتطوير موارد المجتمع، وبتقدم المواطنين وبتحسين نوعية حياتهم ورفاهيتهم وذلك برضاهم وعبر مشاركتهم ودعمهم. كريم، حسن، (2004)، مفهوم الحكم الصالح، في الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، ط2، بيروت، المعهد السويدي بالإسكندرية، مركز دراسة الوحدة العربية، بيروت، 2006، ص95.

(1) الزعبي، علي و النقيب، خلدون حسن، دراسة حالة الكويت، في الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، ط2، بيروت، المعهد السويدي بالإسكندرية، مركز دراسة الوحدة العربية، بيروت، 2006م، ص609.

(2) الكبيسي، عامر، الفساد والعولمة تزامن لا توامة، المكتب الجامعي الحديث، الرياض، 2005م، ص 42.

(3) الطبري، جامع البيان، ج17، ص 403.

(4) القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، ج10، ص232.

(5) سورة الإسراء: آية (16).

(6) الطبري، جامع البيان، ج17، ص 403. القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، ج10، ص232 ـ 233.

(7) عيسى، عبد القادر، حقائق عن التصوف، ط5، مطبعة النواعير، الرمادي، 1413هـ ـ 1992م، ص70.

إِنَّمَا يَتَذَكَّرُ أُوْلُوا۟ ٱلْأَلْبَٰبِ ﴾[1]، فالذين يعلمون هم الذين ينتفعون بعلمهم ويعملون به، فأما من لم ينتفع بعمله ولم يعمل به فهو بمنزلة من لم يعلم[2]. وأول خطاب إلهي وجه إلى النبي ﷺ كانت دعوة إلى القراءة والكتابة والعلم؛ لأنه شعار دين الإسلام فنقل الناس من ظلمة الجهل إلى نور العلم، ولولا العلم ما استقامت أمور الدنيا والدين[3]، قال رسول الله ﷺ: "طلب العلم فريضة على كل مسلم"[4]، فالعلم شرف العلماء وفضلهم، فلو كان أحد أشرف من العلماء لقرنهم الله تعالى باسمه واسم ملائكته كما قرن اسم العلماء[5]، قال الله تعالى: ﴿ شَهِدَ ٱللَّهُ أَنَّهُۥ لَآ إِلَٰهَ إِلَّا هُوَ وَٱلْمَلَٰٓئِكَةُ وَأُوْلُوا۟ ٱلْعِلْمِ قَآئِمًۢا بِٱلْقِسْطِ ﴾[6]، ولو كان شيء أشرف من العلم لأمر الله تعالى نبيه ﷺ أن يسأله المزيد منه كما أمره أن يستزيده من العلم[7]، قال الله تعالى: ﴿ وَقُل رَّبِّ زِدْنِى عِلْمًا ﴾[8]، وتأسيساً على هذا كان الجهل أداة من أدوات الفساد، إذا ما ساد الجهل قوم إلا وساد فيهم الضلال.

---

(1) سورة الزمر: آية (9).

(2) القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، ج15، ص 240.

(3) الصابوني، صفوة التفاسير، ج3، ص517 ـ 518.

(4) أخرجه ابن ماجه في (سننه) كتاب: السنة، باب: فضل العلماء (حديث: 224)(146/1). أخرجه الطبراني (المعجم الكبير)، (حديث: 10439) (10/ 195)، والبيهقي في (شعب الإيمان) (حديث: 1666) الألباني، (صحيح الجامع) (حديث: 3914)(727/2) وقال: صحيح.

(5) القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، ج4، ص41.

(6) سورة آل عمران: آية (18).

(7) القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، ج4، ص41.

(8) سورة طه: آية (114).

المبحث الثاني
مفهوم الفساد الإداري وخصائصه وعلاماته

المطلب الأول: مفهوم الفساد الإداري اصطلاحاً

إن الخطوة الأولى لمكافحة الفساد الإداري تبدأ بتصوره وتبين صوره، إذ لا يمكن علاج المرض قبل تشخيص الداء. وأول خطوة في علاج ذلك يبدأ بوضع تعريف محدد للفساد الإداري، ومفهوم الفساد الإداري واسع جداً بحيث لا يمكن أن يحويه تعريف واحد[1]، ويرجع ذلك إلى أنه ذو مفهوم مركب ويختلف من عصر إلى آخر. كذلك يمكن أن تختلف النظرة إلى السلوك الذي تنطبق عليه خاصية الفساد الإداري طبقاً لدلالته، فالمحسوبية والمحاباة ـ على سبيل المثال ـ ربما ينظر إليها على نحو مختلف تماماً في المجتمعات التي بها التزامات قرابية عن غيرها، فضلاً عن صعوبة وضع معايير عامة تنطبق على ظاهرة الفساد في كل المجتمعات؛ لأن المعايير الاجتماعية والقانونية إذا اتفقت في بعض الجوانب فإنها قد تكون متعارضة تماماً في جوانب أخرى في عديد من الدول والأمم المختلفة[2].

ورغم تعدد الأسباب التي حالت دون وضع تعريف موحد للفساد الإداري، ورغم المفاهيم التي نشأت عن هذه الأسباب فإنه يمكن تصنيف اتجاهات تعريف الباحثين للفساد الإداري في أربعة معايير:

المعيار الأول: المعيار القيمي

وهو المعيار الذي يؤكد المعايير الأخلاقية والقيم الدينية التي تحارب الفساد وتعده مرضاً فردياً هداماً للشخص[3]، ومن تعريفات هذا المعيار للفساد الإداري:

(1) هلال، مقاومة ومواجهة الفساد، ص10.

(2) بوادي، حسنين المحمدي، الفساد الإداري (لغة المصالح)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2008م، ص15 ـ 16.

(3) داغر، منقذ محمد، علاقة الفساد الإداري بالخصائص الفردية والتنظيمية لموظفي الحكومة ومنظماتها (حالة دراسية من دولة عربية)، ط1، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، أبو ظبي، 2001م، ص9.

"إضعاف أو فساد للاستقامة والفضيلة أو المبادئ الخلقية". أو "الحث على العمل الخاطئ بواسطة الرشوة أو الوسائل غير القانونية الأخرى" وهما ما صاغهما قاموس وبستر (Webster) له وفق هذا المعيار[1].

ومما يظهر فيه هذا المعيار تعريف عكايلة للفساد الإداري بأنه "هبوط السلوك الإداري والتنظيمي عن مستوى أخلاقيات الوظيفة العامة إلى مستوى التحلل من القيم والمبادئ والأعراف التي تعارفت عليها الجماعة، والخروج بالوظيفة عن إطارها الشرعي في تحقيق المصلحة العامة إلى إطار ذاتي يساء فيه استخدامها لتحقيق المصلحة الذاتية لشخص شاغلها"[2]، فهو يرى أن الفساد الإداري مرده إلى أزمة خلقية ينسحب فيه السلوك إلى مستوى لا يليق بإنسانية الفرد.

ومن الانتقادات التي وجهت للمفاهيم العلمية أنها ذاتية ونسبية، وغير ثابتة مع صعوبة التحقق منه[3].

المعيار الثاني: المعيار المصلحي

ينظر أصحاب هذا الاتجاه إلى الفساد باعتباره سلوكاً ضاراً بالمصلحة العامة، ويتضمن تحويل المصلحة العامة لتحقيق منافع ذاتية، فهم يجعلون المصلحة الخاصة والمصلحة العامة معياراً للحكم على السلوك الفاسد[4]. ومن هذه المفاهيم وفق هذا المعيار:

تعريف كوبر (Kuper) الذي عرف الفساد الإداري بأنه: "سوء استخدام الوظيفة العامة أو السلطة للحصول على مكاسب شخصية أو منفعة ذاتية غير شرعية". وعرف

(1) المرجع السابق نفسه، ص10.

(2) عكايلة، عبد الله علي، الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة جريمة الرشوة (1983م)، أبحاث الندوة العلمية الخامسة، الرشوة وخطورتها على المجتمع، دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، 1992م، ص79.

(3) القضاة، آدم نوح (2003م)، نحو نظرية إسلامية لمكافحة الفساد الإداري، أبحاث المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد، المجلد الأول، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ج1، ص 358.

(4) سالم، حنان، ثقافة الفساد في مصر، دراسة مقارنة للدول النامية، ط1، دار مصر المحروسة، القاهرة، 2003م، ص 30.

مايكل كلارك (Clark) الفساد بأنه: "إساءة استعمال الوظيفة الإدارية للحصول على منافع شخصية أو فئوية"[1].

وعرف أبوسن الفساد الإداري بأنه: "يعد الموظف فاسداً إذا قبل مالاً أو هدية ذات قيمة مالية (رشوة) مقابل أداء عمل هو ملزم بأدائه رسمياً بالمجان أو ممنوع عن أدائه رسمياً إذا مارس سلطاته التقديرية بطريقة غير مشروعة يشم منها رائحة استغلال المنصب الإداري أو سوء استخدام السلطة الرسمية وترجع المصلحة الشخصية له ولأصدقائه وأقاربه على المصلحة العامة"[2].

وقد انتقدت التعريفات القائمة على هذا المعيار بعمومية المفاهيم التي يعتمد عليها مثل مفهوم المصلحة العامة، أو مفهوم (سوء الاستخدام) حيث تثار هناك عدة تساؤلات بخصوص ماهية مفهوم المصلحة العامة؟ ومن الذي يحددها وكيف تحدد؟ وكيف يمكن تمييز العام عن الخاص في الواقع العملي؟ ثم ماذا عن السلوك الفردي أو الجماعي غير القيمي أو الأخلاقي الذي يحقق مكاسب خاصة وعامة معاً، وأنه يحقق مصلحة خاصة دون انتهاك بالمصلحة العامة على الأقل؟ فلا شك إذن، أن ذلك الأمر يضفي نوعاً من الغموض على أنماط السلوك التي يمكن إدراجها تحت مفهوم الفساد[3]. كما أن هذا الاتجاه قد يترتب عليه تبرير أي عمل ينطوي على فساد بكونه يحقق المصلحة العامة[4].

المعيار الثالث: المعيار القانوني (التشريعي)

يركز أنصار هذا الاتجاه على أن السلوك المنطوي على الفساد هو ذلك السلوك الذي ينتهك القواعد القانونية الرسمية التي يفرضها النظام السياسي القائم على

---

(1) بوادي، الفساد الإداري، ص17.

(2) أبوسن، احمد إبراهيم(1413هـ)، استخدام أساليب الترغيب والترهيب لمكافحة الفساد الإداري، الرياض: المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، 11 (21)، ص92 ـ 93

(3) داغر، علاقة الفساد الإداري، ص 10 ـ 11. سالم، ثقافة الفساد، ص 30 ـ 31.

(4) ردايدة، أثر العولمة على الفساد، ص37.

مواطنيه[1]. فهم يضعون القانون والشرعية المعيار الوحيد للحكم على الفساد الإداري، ويحصرونه في خرق القوانين والأنظمة والتعليمات التي يجب مراعاتها وظيفياً[2]. ومن تعريفات الفساد الإداري وفق هذا المعيار تعريف كليتجارد بأنه: "سلوك ينحرف عن الواجبات الرسمية لدور عام بسبب مكاسب ـ شخصية أو قرابة عائلية أو عصبية خاصة ـ مالية أو لمكانة خاصة، أو سلوك يخرق القانون عن طريق ممارسة بعض أنواع السلوك الذي يراعي المصلحة الخاصة"[3].

ومنه تعريف الأعرجي للفساد الإداري بأنه: "السلوك المنحرف عن الواجبات الرسمية محاباة لاعتبارات خاصة كالأطماع المالية والمكاسب الاجتماعية وارتكاب مخالفات ضد القوانين لاعتبارات شخصية[4].

ويبرز هذا المعيار في تعريف البنك الدولي للفساد بأنه: "الاستغلال المقصود لتحريف التطبيق المخول به للقوانين والقواعد والأنظمة الواجب مراعاتها، من أجل تحصيل منفعة للعمال الحكوميين وغير الحكوميين عن طريق الإمداد المحظور وغير الصريح بالمكاسب الشخصية للموظفين العموميين"[5].

وبالرغم من أن هذا المعيار يوفر معياراً واضحاً وعملياً لمعرفة الفساد إلا أنه انتقد بجمود القانون وتحديد شرعيته[6]. إذ إن السلوك لا يتسم بالفساد في حالة مخالفة القواعد الرسمية للوظيفة فحسب، وإنما يعد الامتناع عن تطبيق القانون بهدف تحقيق منفعة ذاتية ما، أو الحيلولة دون تطبيق القانون من قبيل السلوك الفاسد.

---

(1) بوادي، الفساد الإداري، ص 17 ـ 18.

(2) داغر، علاقة الفساد، ص11.

(3) كليتجارد، روبرت، السيطرة على الفساد، (ترجمة علي حسين حجاج)، (مراجعة فاروق جرار)، دار البشير، 1994، ص46.

(4) الأعرجي، عاصم، دراسات معاصرة في التطوير الإداري (منظور تطبيقي)، دار النشر والتوزيع، عمان، 1995م، ص16.

(5) القضاة، نحو نظرية إسلامية، ج1، ص360.

(6) داغر، علاقة الفساد الإداري بالخصائص الفردية، ص11.

كما أن التشريعات القانونية تعد نسبية وتختلف من مجتمع لآخر فإن ما يعد قانونياً وشرعياً في مجتمع ما، قد يعد فاسداً وغير قانوني في مجتمع آخر، وقد تتضمن القوانين ذاتها الانحياز لصالح فئة أو نخبة من القابضين على السلطة والحكم الأمر الذي يجعل من السلوك المشروع في ظل حكومة ونخبة سيطرة سلوكاً فاسداً في ظل حكومة ونخبة أخرى[1].

ولعل هذه الانتقادات وغيرها هي التي دفعت منظمة الشفافية الدولية إلى تصنيف الفساد الإداري إلى نوعين[2]:

أحدهما: ناتج عن خرق القانون.

والآخر: ناتج عن ممارسة القانون ولكن بطريقة يقصد منها تحقيق النفع الخاص.

المعيار الرابع: معيار الرأي العام

ينظر هذا الاتجاه إلى الفساد بوصفه نتيجة مجموعة من الاختلالات الكامنة في الهياكل الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للمجتمع، وعلى هذا الأساس، فإنه لكي يتم الكشف عن أسباب الفساد ومظاهره داخل المجتمع يجب تحديدها داخل البناء الاجتماعي الشامل[3]، فترك تحديد ما يراه فاسداً من تصرفات الإداريين وما لا يراه كذلك إلى الجمهور العام والموظفين[4].

حيث قسم هايد نهايمر الفساد إلى ثلاثة أنواع لكل منه تعريفه الخاص وهي[5]:

أولاً: الفساد الأسود

وهو يتضمن كافة السلوك الذي يحظى باتفاق الجمهور على اعتباره سلوكاً فاسداً ينبغي التخلص منه ومعاقبة من يقومون به.

---

(1) سالم، ثقافة الفساد، ص 22 ـ 23.

(2) القضاة، نحو نظرية إسلامية، ج1، ص 360 ـ 361.

(3) بوادي، الفساد الإداري، ص 18 ـ 19.

(4) داغر، علاقة الفساد الإداري بالخصائص الفردية، ص 361.

(5) بيرلاكوم، الفساد، ص 10.

ثانياً: الفساد الأبيض

وهو يتضمن كافة السلوك الذي يحظى باتفاق الجمهور على أنه سلوك يمكن التغاضي عنه وعدم معاقبة من يقومون به، رغم وجود قواعد قانونية جنائية في أكثر الأحيان تعاقب على تلك التصرفات التجاوزية، ولكن لا ينظر إليها بوصفها تعديات على القيم الأساسية للمجتمع، وبالتالي، فإنه لا يستتبعها رفض اجتماعي.

ثالثاً: الفساد الرمادي

وهو يتضمن السلوك الذي لا يجري الاتفاق بين الأطراف المعنية على إدانته إذ يرى عناصر معينة من المجتمع بإدانة مرتكبيه في حين يبقى رأي الجمهور غامضاً متردداً في ذلك.

ويعتبر هذا المعيار من المعايير الحديثة نسبياً حيث جاء للتخلص من الانتقادات التي وجهت للتعريفات السابقة[1]، وبالرغم من أن هذا المعيار له بعض المزايا الواقعية إلا أنه لا يمكن الاعتماد عليه، ذلك لأن الرأي العام حقيقة متغيرة عبر الزمن وما ينظر إليه اليوم على أنه عمل فاسد قد ينظر إليه في المستقبل على أنه عمل مشروع وقانوني، كما أن الرأي العام يختلف من دولة لأخرى، بل ويختلف من إقليم لآخر داخل الدولة الواحدة، كما أن هذا التقسيم لأنواع الفساد لا يمكن اعتماده؛ لأنه يتنافى مع المبادئ الأخلاقية والمعايير القانونية، فالسكوت عن عمل غير أخلاقي لا يعنى تبريراً له، أو إعطاءه رخصة قانونية، أو أن يصبح الفساد في بعض صوره وأشكاله حقيقة حياتية معترفاً بها، وتحظى بالقبول العام، وهذا يعني انهياراً أخلاقياً وقانونياً إذ يتحول الفساد إلى قيمة في المجتمع[2].

ومن خلال استعراض ما تقدم تتضح صعوبة التوصل إلى مفهوم محدد للفساد الإداري حيث تبدأ التحديات التي تواجه محللي الفساد بالكيفية التي يعرفونه بها، فأغلب الناس يعرفون الفساد الإداري عندما يرونه[3]، ومن المشكلات التي تعوق مسألة

---

(1) داغر، علاقة الفساد الإداري بالخصائص الفردية، ص 361.

(2) سالم، ثقافة الفساد، ص 32 ـ 33.

(3) موسى، معالجة الصحف، ص 89.

التوصل إلى مفهوم محدد للفساد الإداري أيضاً، أن الفساد يظل عملاً مستتراً وأن الكشف عن حالات الفساد لا يؤدي عادة إلا إلى الكشف عن جزء من الحقيقية التي يجب علمها أو معرفتها، ومن النادر أن تتم أعمال الفساد بشكل ظاهر[1].

إلا أن تعدد المفاهيم الفساد الإداري الآنفة الذكر لا يعني أن مضامينه ومعانيه لا تزال غامضة ومختلفاً عليها، وبالتالي فإن محاربته والتصدي له لن يكون ممكناً أو يسيراً[2]. ومن أجل التوصل إلى تعريف محدد للفساد الإداري لا بد أن ينطوي التعريف على المضامين التالية[3]:

1- سلوك غير سوي مخالف للقانون واللوائح والنظام والتعليمات غير منسجم مع القيم الأخلاقية السائدة في المجتمع.
2- إن الفاعل هو الموظف العام بالحكومة أو شركات قطاع الأعمال.
3- إنه عمل ناتج عن سوء استخدام المنصب العام أو استغلاله ويهدف إلى خدمة أغراض خاصة أو تحقيق منافع شخصية مادية أو معنوية.
4- إن الفساد الإداري من الممكن أن يحصل على مستوى الفرد كما يمكن أن يحصل على مستوى الجماعة.
5- خطر الفساد الإداري يؤدي إلى إلحاق الضرر بالمصلحة العامة.

وتأسيساً على ذلك، يمكن تعريف الفساد الإداري وفقاً للفكر القانوني بأنه: "سلوك ينحرف فيه الموظف العام أو من كلف بخدمة عامة أو من في حكمها عن معايير أخلاقيات الوظيفة العامة والقيم الاجتماعية، بهدف الحصول على منفعة ذاتية أو فئوية على حساب المصلحة العامة".

(1) هيئة الأمم المتحدة، الفساد في الحكومة، ترجمة نادر أحمد أبو شيخة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عمان، 1994، ص50.

(2) الكبيسي، الفساد، ص 10.

(3) أبو دية، الفساد، ص2، بوادي، الفساد الإداري، ص14، هيجان، عبد الرحمن بن أحمد (2003)، الفساد وأثره في الجهاز الحكومي، أبحاث المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ج2، ص 544 ـ 545.

قولنا "سلوك ينحرف فيه الموظف العام ومن كلف بخدمة عامة أو من في حكمها) - ليدخل بذلك كل موظف عام سواء في الحكومة أو القطاع الخاص، وكل من كلف بخدمة عامة كالخبير والحكم وغيرها.

قولنا: (عن معايير أخلاقيات الوظيفة العامة) ليدخل بذلك جميع معايير وقواعد ومبادئ أخلاقيات الوظيفة العامة سواء فرضتها التشريعات، أو القوانين، أو اللوائح، أو التعليمات، فإن أي خروج على هذه المعايير يعد فساداً إدارياً.

قولنا: (والقيم الاجتماعية) ليدخل بذلك جميع القيم الاجتماعية التي تفرض على الموظف العمل لصالح المصلحة العامة، وإن كانت التشريعات والقوانين واللوائح لم تنص عليها ولكن تفرضها عليه القيم الاجتماعية، فأي خروج على هذه القيم يعد فساداً إدارياً.

قولنا: (يهدف الحصول على منفعة ذاتية) سواء أكانت هذه المنفعة مادية أم معنوية. وقولنا (أو فئوية) أي يهدف الحصول على منفعة ليست لنفسه بل لغيره من الأقارب والأصحاب وغيرهم.

قولنا (على حساب المصلحة العامة) أن يؤدي هذا الانحراف إلى إلحاق الضرر بالمصلحة العامة.

المطلب الثاني: مفهوم الفساد الإداري في الاصطلاح الشرعي

يقتضي بيان هذا المصطلح بيان جزأيه المركب منهما وهما الفساد والإدارة، وقد تقدم أن مفهوم الفساد في الاصطلاح الشرعي هو: "كل المعاصي والمخالفات لأحكام الشريعة الإسلامية ومقاصدها والعمل بها". وأن مفهوم الإدارة في الاصطلاح الشرعي هو: "تنظيم وإدارة القوى البشرية لتحقيق أهداف الدولة الإسلامية في إطار أحكام الشرع"[1].

---

(1) ادهم، فوزي كمال، الإدارة الإسلامية، دراسة مقارنة بين النظم الإسلامية والوضعية الحديث، ط1، دار النفائس، عمان، 1421هـ - 2001م، ص22.

وبناء على ما سبق، فكل أمر يخالف تنظيم الإدارة في الدولة الإسلامية يعد فساداً إدارياً ما دام هذا الخلل خالف أمراً تقره الشريعة، وعليه يمكن تعريف الفساد الإداري في الاصطلاح الشرعي بأنه: (عدول الموظف العام عن الاستقامة لأحكام الشريعة الإسلامية ومقاصدها في إطار الوظيفة العامة).

شرح المفهوم:

قولنا: (عدول)[1] ويقصد به: الميل عن الحق الواجب اتباعه.

قولنا: (الموظف العام) ويقصد به: كل من يُقلدُهُ الإمام أو نائبه عملاً للقيام بمصالح الأمة[2].

قولنا: (عن استقامة)[3] ويقصد به: الحق الذي مال عنه الموظف العام، الذي كان واجبه الانتصاب عليه، والعزم على فعله، بصفته عماد عمله الذي يقوم به وينتظم[4].

وقولنا: (لأحكام الشريعة الإسلامية ومقاصدها) ويقصد به: كل ما أمر به الشارع أو نهى عنه، ويدخل كذلك ما تصدره الدولة من أحكام وإن لم يكن منصوص عليها في الشريعة الإسلامية، ما دامت لا تخالف أحكام الشريعة الإسلامية ومقاصدها.

---

(1) العدول: هي من (عَدَلَ) العين والدال واللام أصلان صحيحان، لكنهما متقابلان كالمتضادين، أحدهما: يدل على استواء، والآخر: يدل على اعوجاج. والذي يعنينا المعنى الثاني والذي منه: عَدَلَ عنهُ يَعدِلُ عَدْلاً وعُدُولاً: أي حاد وعن الطريق حاز. والعدل: أن تعدل الشيء عن وجهه فتميله.

انظر: ابن فارس، مقاييس اللغة، باب العين والدال وماثلثهما، ج2، ص229. الزبيدي، تاج العروس، مادة (عَدَلَ)، ج1، ص 7309. الفراهيدي، العين، باب العين، الدال واللام، ج2، ص38.

(2) انظر الفصل الأول، ص 32.

(3) الاستقامة: مأخوذة من الجذر (قَوَمَ) والقاف والواو والميم أصلان صحيحان، يدل أحدهما على جماعة ناس، والآخر على انتصاب او عزم. ابن فارس، مقاييس اللغة، مادة باب القاف، والواو وما يثلثهما، ج2، ص379، والمراد هنا هو المعنى الثاني.

(4) الفيومي، المصباح المنير، مادة (قوم)، ج1، ص 268.

قولنا: (الوظيفة العامة) ويقصد بها: كل عمل مشروع دائم يقلده الإمام أو من ينيبه لشخص طبيعي أهل له برضاه على سبيل الدوام والاستقرار في خدمة مرفق عام مشروع تديره الدولة بشكل مباشر[1].

وهذا المفهوم للفساد الإداري في الاصطلاح الشرعي يتفق مع ما ذكرناه في تعريف الفساد الإداري اصطلاحاً أنه: "سلوك ينحرف فيه الموظف العام عن معايير أخلاقيات الوظيفة العامة والقيم الاجتماعية بهدف الحصول على منفعة شخصية أو فئوية على حساب المصلحة العامة".

ومن الجلي أن كلا المفهومين متفقان على أن انحراف الموظف في سلوكه الوظيفي لتحقيق مصلحته أو مصلحة جهة ما هو السبب الرئيس لوقوع الفساد الإداري، وهذا هو عين العدول عن الاستقامة لأحكام الشريعة الإسلامية ومقاصدها.

كما أن التعريف الشرعي المذكور شامل للمعايير الأربعة المذكورة في المفهوم الاصطلاحي للفساد الإداري (القيمي، المصلحي) حيثما وجدت المصلحة فثم شرع الله، القانوني (التشريعي)، الرأي العام (أي العرف الشرعي المعتبر). وهذه المعايير معتبرة في الشريعة الإسلامية إذ مخالفتها أو مخالفة أحدها هو مخالفة لأحكام الشريعة الإسلامية ومقاصدها.

المطلب الثالث: خصائص الفساد الإداري وعلاماته في علم الإدارة

إن الفساد الإداري بوصفه تعبيراً عن انتهاك الواجبات الوظيفية وممارسة خاطئة تعلي من شأن المنفعة الشخصية على حساب المصلحة العامة[2]، ويتميز بخصائص وعلامات بيانها في الفرعين التاليين التالية:

(1) انظر الفصل الأول، ص36ـ 37.

(2) الناصر، ناصرعبيد، ظاهرة الفساد مقاربة سوسيولوجية اقتصادية، دار المدى للثقافة والنشر، سوريا، دمشق، 2002م، ص 70.

الفرع الأول: خصائص الفساد الإداري

أولاً: السرية

تتصف أعمال الفساد الإداري بالسرية بشكل عام[1]؛ وذلك لما يتضمنه النشاط من ممارسات غير مشروعة من جهة القانون أو المجتمع أو الاثنين معاً[2].

إذ تتباين الوسائل والأساليب التي يستتر الفساد الإداري بها تبعاً للجهة التي تمارسه، فالقيادات غالباً ما تستر فسادها باسم المصلحة العامة وتغلفه باعتبارات أمنية، والتظاهر بأنها تنفذ توجيهات عليها يتعذر الكشف عنها. وإنما غايتها التزوير والتدليس[3] والتغرير[4] وانتهاز الفرص والظروف الاستثنائية لتمرير فسادها بعيداً عن أنظار العاملين الصالحين[5]. وعند محاولة الكشف عن حالات الفساد فإنه لا يتم عادة إلا إلى كشف عن جزء عن الحقيقة التي يجب تعلمها أو معرفتها[6]، ولكي تطمس معالمها وتستبعد عناصرها فإن جدلاً واختلافاً يثار حولها وقد ينتهي الأمر إلى اتهام بعض الأبرياء بتسليط الأضواء عليهم أو يتظاهر الجناة بالدفاع عنهم وتبرئة ساحتهم[7].

ثانياً: اشتراك أكثر من طرف في الفساد

قد يقع الفساد الإداري من شخص واحد، ولكن عادةً ما يشترك في السلوك الفاسد أكثر من شخص؛ وذلك بسبب العلاقات التبادلية للمنافع والالتزامات بين

---

(1) هيئة الأمم، الفساد في الحكومة، ص52.

(2) حراحشة، عبد المجيد (2003)، الفساد الإداري "دراسة ميدانية لوجهات نظر العاملين في أجهزة مكافحة الفساد الإداري في القطاع الحكومي الأردني"، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة اليرموك، إربد، ص41.

(3) التدليس: مصدر دلس وهو الخداع والإيهام والتمويه. قلعجي، معجم لغة الفقهاء، ص126.

(4) التغرير: هو المخاطرة والغفلة عن عاقبة الأمر. ابو جيب، سعدي، القاموس الفقهي، ط2، دار الفكر، دمشق، 1408هـ - 1988م، ص272.

(5) الكبيسي، الفساد والعولمة، ص42.

(6) هيئة الأمم، الفساد في الحكومة، ص 50.

(7) الكبيسي، الفساد والعولمة، ص44.

أطراف العملية؛ إذ إن الفساد تعبير عن اتفاق إرادة صانع القرار والمؤثر بتكيفه مع إرادة أولئك الذين يحتاجون إلى قرارات محددة تخدم مصالحهم الفردية أولاً وأخيراً[1].

إن ممارسة الفساد تتم غالباً عبر وسطاء مجهولين يلعبون الدور الرئيس في تسهيل مهمة الطرفين دون أن يعرف أحدهما الآخر أو دون أن يتقابلا وجهاً لوجه، ومع تقادم الزمن يصبح للفساد الإداري وكلاء محترفون يتوزعون على المناطق الجغرافية والقطاعات الإدارية؛ ليخدم بعضها البعض بالطرق المباشرة أو من خلال الوسطاء[2].

ثالثاً: سرعة الانتشار

يتميز الفساد بخاصية سرعة الانتشار وخاصة عندما يكون الفساد ناتجاً عن المسؤولين، فتزداد سلطة الفاسدين ونفوذهم مما يعطيهم القوة للضغط على باقي الجهاز الإداري للسير على خطاهم طوعاً أو كرهاً. كما أن خاصية انتشار الفساد لا يقتصر على حدود الجهاز الإداري في الدولة الواحدة، بل إن الفساد قابل للانتقال من دولة إلى أخرى خصوصاً في ظل العولمة والسوق المفتوحة[3]. فلم تعد جرائم الفساد الإداري قاصرة على الشأن المحلي وإنما أصبحت من الجرائم عبر الوطنية[4][5].

وقد بين لنا القرآن الكريم أن الفساد سريع الانتشار بين الناس؛ وذلك حينما تحدث عن خبر امرأة العزيز مع يوسف عليه الصلاة والسلام، إذ أخبرنا الله تعالى أن خبر يوسف وامرأة العزيز قد شاع في المدينة ولم يكتم حتى تحدث به الناس[6].

---

(1) هيئة الأمم، الفساد في الحكومة، ص52.

(2) الكبيسي، الفساد والعولمة، ص43.

(3) حراحشة، الفساد الإداري، ص41.

(4) عرف التقرير الخاص بنتائج دراسة الأمم المتحدة الاستقصائية الرابعة عن اتجاهات الجريمة وكليات نظم الجنائية الجرائم المنظمة عبر الوطنية بأنها: "الجرائم التي تمس بدايتها او ارتكابها او آثارها المباشرة أو غير المباشرة أكثر من بلد و احد". عيد، محمد فتحي، (2003م)، الجريمة المنظمة والفساد، أبحاث المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد، المجلد الثاني، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ص 694.

(5) البصول، محمد(2003م)، انور، جهاز الضبط الجنائي ودوره في مكافحة الفساد، أبحاث المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد، المجلد الثاني، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ص938.

(6) الطبري، جامع البيان، ج16، ص62. ابن كثير، تفسير القرآن العظيم، ج2، ص 626.

قال الله تعالى: ﴿وَقَالَ نِسْوَةٌ فِي ٱلْمَدِينَةِ ٱمْرَأَتُ ٱلْعَزِيزِ تُرَٰوِدُ فَتَىٰهَا عَن نَّفْسِهِۦ ۖ قَدْ شَغَفَهَا حُبًّا ۖ إِنَّا لَنَرَىٰهَا فِى ضَلَٰلٍ﴾[1].

رابعاً: التخلف الإداري

يترافق الفساد الإداري أحياناً كثيرة ببعض مظاهر التخلف الإداري مثل: تأخير المعاملات والتغيب عن العمل وسوء استغلال الوقت والعصبية ضد المتعاملين مع الجهاز الإداري وغيرها من المشاكل الإدارية، مما يؤدي إلى ظهور شعور عام لدى العناصر الصالحة في النظام أو الجهاز الإداري بعدم الراحة وفقدان الحافز على العمل الجاد وخدمتهم من أذى العناصر الفاسدة خاصة إذا كانوا من أصحاب القرار في الجهاز الإداري، مما يؤثر ذلك على مصلحة المجتمع بأكمله[2].

الفرع الثاني: علامات الفساد الإداري[3]

1- رفع الشعارات الإدارية الجوفاء في البلدان النامية التي تشير إلى إنجازات كبيرة وأرباح متصاعدة، والبدء في تنفيذ أهداف جديدة إلى غير ذلك من الوعود التي تخدر أعصاب الناس وعقولهم، وتؤملهم بالتغيير القريب، والإصلاح الجذري والهدف من هذه الوعود هو التستر على تفشي ظاهرة الفساد الإداري.

2- فتح أبواب التوظيف على مصراعيها فيدخل الوظيفة كل أميٍّ جاهل، أو فرد فاقد الضمير، أو متقاعس هازل. والنتيجة استلام رواتب وأجور دون إنتاج حقيقي أو مخرجات جادة.

3- عدم ربط الأجر بالإنتاج بحيث يصبح من يعمل ومن لا يعمل سيان، مما جعل الوظيفة داراً للعاجزين ومأوى للمنحرفين الذين يجدون الوظيفة العامة ملاذاً لهم.

---

(1) سورة يوسف: آية (30).

(2) حراحشة، الفساد الإداري، ص41.

(3) الشيخلي، أخلاقيات الوظيفة العامة، ص 75.

المبحث الثالث
الفساد الإداري من المنظور التاريخي والدولي والمحلي (الأردن)

المطلب الأول: الفساد الإداري من المنظور التاريخي

ظاهرة الفساد والذي منه الفساد الإداري قديمة حديثة، تنتشر في الدول الغنية والفقيرة، والقوية والضعيفة، المتطورة والمتخلفة، فهي ليست وليدة اليوم، وليست مرتبطة بزمان أو مكان معينين، بل هي موجودة على امتداد المكان والزمان[1].

فقد عثر فريق الآثار الهولندي عام 1997م في موقع (دكا) في سوريا على ألواح لكتابات مسمارية تبين موقعاً إدارياً بدرجة (أرشيف دائرة الرقابة حالياً) يكشف عن قضايا خاصة بالفساد الإداري وقبول الرشاوى من قبل الموظفين العاملين في البلاط الملكي الأشوري قبل آلاف السنين[2].

كما أن الألواح السومرية ومحاضر جلسات مجلس (أرك) وكذلك مصر الفرعونية والإغريق، والصين القديمة في تعاليم (كونفوشيوس)، قد ورد فيها الدعوة إلى تكريس سيادة القانون للحد من ظاهرة الفساد الإداري ووضع قواعد لإرشاد موظفي الدولة وضبط عملهم.

وثمة لوح محفوظ عن الحضارة الهندية (حوالي 300 ق.م) كتب عليه العبارة الآتية: "يستحيل على المرء أن لا يذوق عسلاً أو سماً امتد إليه لسانه، وعليه فإنه يستحيل أيضاً على من يدير أموال الحكومة ألا يذوق من ثمرة الملك ولو نزراً قليلاً"[3].

---

(1) الناصر، ظاهرة الفساد، ص71.

(2) فارس، علي أحمد، حل الأزمات "الفساد الإداري نموذجاً"، اللجنة العربية لحقوق الإنسان، مركز المستقبل للدراسات والبحوث، 2008م، ص1. http://mesr.net

(3) فارس، حل الأزمات، ص1.

وفي العهد الإسلامي بعد عهدي النبوة والصحابة لم يخل عصر من الفساد، ففي العصر المملوكي مثلاً استشرى الفساد في الدوائر الحكومية، حيث تحولت الوظائف إلى ظاهرة الفساد والجشع والكسب المادي. وغابت العدالة وانتشر الظلم والرشوة [1].

وفي العصر العثماني، تفشى أيضاً فيه الفساد الإداري، حتى أصبح يتم انتقاء موظفين غير أكفاء بالرشوة والمحسوبية والواسطة [2].

المطلب الثاني : الفساد الإداري من المنظور الدولي

لعل نمو الفساد وانتشاره على صعيد عالمي من أهم الآثار السلبية للعولمة، حيث سهلت من الضوابط القانونية والإجرائية، ما ساعد على إطلاق مخيلة الشبكات الإجرامية على صعيد دولي، حيث اخترقت ظاهرة الفساد الحدود الدولية مستفيدةً من الفرص الملائمة التي تجعل احتمالات الاحتفاظ بثمار العمل الإجرامي تفوق الاحتمالات العقاب الرادع عليه [3].

لذا أدركت الدول خطورة هذه الظاهرة فبذلت المزيد من الجهود الإقليمية والعالمية التي تحول بعضها إلى صيغة مواثيق دولية، وفي سياق هذا بات من الطبيعي أن تتجه جهود المؤسسات الدولية على الصعيدين الإقليمي والعالمي الحكومية منها وغير الحكومية، ولعل قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة الصادر بتاريخ (15 ديسمبر عام 1975م) يعد أول شجب عالمي للفساد بكافة أشكاله [4]، وفي عام (1992م) قام المجلس الأوروبي بإنشاء (فريق متعدد التخصصات يعنى بالفساد) مؤكداً بذلك على نحو رسمي عودة الفساد كمشكلة عامة تتطلب لحلها تنظيمات محددة [5].

---

(1) العريس، موسوعة التاريخ الإسلامي العصر المملوكي، ص12 ـ 15.

(2) العريس، محمد، موسوعة التاريخ الإسلامي العصر العثماني، ط1، دار اليوسف، بيروت، 2005م، ص108.

(3) خير الله، الفساد كظاهرة عالمية، ص223.

(4) نافعة، حسن (2004م)، دور المؤسسات الدولية ومنظمات الشفافية في مكافحة الفساد، ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، بيروت، ط2، المعهد السويدي بالإسكندرية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2006م، ص531 ـ 541.

(5) بيرلاكوم، الفساد، ص5.

وقد أخذ هذا الأمر منحى جدياً بعد أن قامت الدول الصناعية الممثلة في المنظمة الاقتصادية للتعاون والتنمية (Organization For Economic Co-Operation (OECD and Development بإصدار توصيات في عام 1994م بأن يتخذ أعضاء المنظمة إجراءات ملزمة بهدف القضاء على ثورة المسؤولين خارج حدود الدولة المعنية في كل ما يتعلق بالمعاملات التجارية في الإطار الدولي، وقد تطورت هذه التوصيات من خلال قرارات عديدة إلى أن انتهت في عام 1997م بأن تبنى مجلس وزراء الدول الصناعية (اتفاقية محاربة رشوة موظفي القطاع العام الأجانب بينما يتعلق بالمعاملات التجارية في المجال الدولي) التي أصبحت سارية المفعول في (شهر شباط/ فبراير من العام 1999م).

وفي القارة الأمريكية قامت منظمة الدول الأمريكية (Organization of American States (OAS) بالتوقيع على اتفاقية الدول الأمريكية لمناهضة الفساد، عام 1996م، وقد وقع على هذه الاتفاقية إحدى وعشرون دولة من أمريكا اللاتينية، بالإضافة إلى الولايات المتحدة وكندا، وهدف الاتفاقية الأساسي نشر الأطر القانونية وتطويرها وتقويتها داخل الدول الأعضاء لمنع الممارسات الفاسدة وضبطها ومعاقبتها والقضاء على الفساد في القطاع العام في المجالين الداخلي والدولي. وفي أفريقيا تبنت دول الوحدة الأفريقية اتفاقية حول (منع الفساد ومحاربته) بتاريخ تموز/ يوليوم 2003م[1].

وجميع هذه الاتفاقيات اتصفت بالصفة الإقليمية فكانت حلولها محدودة التأثير فشعر المجتمع الدولي بضرورة وضع الحلول المؤثرة عالمياً فكانت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (Un Convention Against Corruption) التي تبنتها في 31 تشرين أول/ أكتوبر 2003م، وجرى التوقيع عليها في المكسيك في 9 كانون الأول/ ديسمبر 2003م[2]، وصدقت في 24 شباط/ فبراير 2005م[3]، وهي عبارة عن وثيقة سجلت

---

(1) خير الله، الفساد كظاهرة عالمية، ص235 ـ 238.

(2) نحو استراتيجية وطنية لمواجهة الفساد وتعميم ثقافة النزاهة، المعهد العراقي.

(3) برنامج إدارة الحكم في الدول العربية.

Programme on Governance in the Arab Regional (POGAR).

بعضاً من الحلول لتحمل الدول على الأخذ بها عبر تشريعاتها الوطنية الداخلية[1]. وتتناول الاتفاقية بصورة رئيسة منع الفساد في القطاع العام والتحقيق بشأنه والعقاب عليه وكذلك استعادة عائدات السلوك الفاسد والإثراء غير المشروع وتناول كذلك الفساد في القطاع الخاص، فتتضمن الاتفاقية إطاراً قانونياً للتعاون الدولي بشأن مكافحة الفساد[2].

أما على مستوى المؤسسات والمنظمات الدولية فكان البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، ومنظمة التجارة العالمية[3].

ولم يقتصر الجهود الدولية لمكافحة الفساد على الدول موضوعات القطاع العام، فهناك مؤسسات على مستوى المنظمات الأهلية والمجتمع المدني ومن أهمها:

منظمة الشفافية الدولية[4] Organization Transparency International:

وهي منظمة غير حكومية، حيث قام فريق يترأسه بيتر إيجن (Peter Eigen) بإنشائها في أيار/ مايو 1993، وكان الهدف من إنشائها أن تكون هيئة للإعلام ولمكافحة الممارسات الفاسدة[5].

أما في الوطن العربي، فهو ليس بمنأى عن ظاهرة الفساد باعتباره جزءاً من هذا العالم[6]. ولهذا أعد مجلس وزراء الداخلية العرب عدة مشاريع لمكافحة الفساد منها: مشروع اتفاقية عربية لمكافحة الفساد، ومشروع القانون العربي النموذجي لمكافحة الفساد أو مشروع المدونة العربية لقواعد سلوك الموظفين العموميين.

= الحكم الرشيد، مكافحة الفساد الإداري، برنامج الأمم المتحدة للإنماء.

United Nationsl Development programme
http://www.pogar.org/arabic/countries/anticorruption.asp

(1) نحو استراتيجية وطنية لمواجهة الفساد، ص1.

(2) خير الله، الفساد كظاهرة عالمية، ص 440 ـ 442.

(3) خير الله، الفساد كظاهرة عالمية، ص 439. نافعة، دور المؤسسات الدولية، ص544.

(4) نافعة، دور المؤسسات الدولية، ص532.

(5) بيرلاكوم، الفساد، ص5.

(6) عبد اللطيف، عادل (2004م)، الفساد كظاهرة عربية وآليات ضبطها، ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، بيروت، ط2، المعهد السويدي بالإسكندرية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2006، ص383.

كما كان لجامعة الدول العربية جهودها في مكافحة الفساد. ولعل من أهم هذه الجهود المشاركات الفاعلة للمجموعة العربية ولممثلي مجلسي وزراء الداخلية والعدل العرب في صياغة كل من: "اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية "، التي انعقدت في مدينة باليرمو بإيطاليا في الفترة (12 ـ 15/12/ 2000م) حيث شملت في أحكامها تجريم الفساد في المادة (8)[1]. ووقعت في 26 تشرين الثاني/ نوفمبر 2002م ولم تصدق[2] ومشروع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي انعقدت في فيينا خلال الفترة 7/22 ـ 8/8/ 2003م[3].

المطلب الثالث: الفساد الإداري من المنظور المحلي (الأردن)

يعد الفساد أحد التحديات البارزة التي واجهت الأردن خلال العقدين الأخيرين، وعلى الرغم من جهود مكافحته فقد ازداد إدراكه كخطر مزمن أثر في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية في المجتمع الأردني.

وقد شكل الفساد الإداري والمالي في الأردن منذ نهاية عقد الثمانينيات من القرن الماضي أحد عوامل تفجر الاحتجاجات الشعبية الكبرى التي اندلعت في جنوب الأردن في نيسان/ إبريل عام 1989م، والتي نجم عنها آنذاك عزل الحكومة والمباشرة في إجراء مراجعة شاملة للسياسات الحكومية، واستئناف الحياة البرلمانية الكاملة ودخول الدولة الأردنية في مرحلة عنوانها (الانفتاح العام والتعددية السياسية والحزبية)، وإجراء أول انتخابات برلمانية بعد مرور أكثر من عقدين على آخر انتخابات وذلك في تشرين الثاني/ نوفمبر 1989م، الذي نتج عنها المجلس النيابي الحادي عشر الذي فتح ملفات الفساد على أوسع نطاق[4].

---

(1) قحطان، عبد القادر محمد (2004م)، الجهود العربية في مكافحة الفساد، أبحاث المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد، المجلد الثاني، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ص 992ـ 1034.

(2) برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، مكافحة الفساد، ص1.

(3) قحطان، الجهود العربية لمكافحة الفساد، ص134.

(4) الحوراني، هاني، دور البرلمان في مكافحة الفساد في الأردن، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، برنامج إدارة الحكم في الدول ا لعربية بناء قدرات المؤسسات البرلمانية وتعزيز مشاركة المواطن في الدول العربية والشرق الأوسط (المرحلة التجريبية) لبنان ـ العراق ـ الأردن، ص2.

ومع هذا فإنه لم يكن في الأردن منذ نشأتها عام 1921م هيئة مستقلة لمكافحة الفساد حتى عام 1996م، حيث أنشأت (وحدة مكافحة الفساد تابعة لمديرية وحدة المخابرات العامة) وكانت غالبية القضايا التي كشفتها هذه الهيئة متعلقة بسرقات أو رشاوى اتهم فيها موظفون عاديون أو من القطاع الخاص[1].

ويعد الفساد الإداري في الأردن أكثر أنواع الفساد انتشاراً، وهو من أهم العوامل المعيقة لعمل أجهزة الدولة ومؤثر على التنمية بكافة أبعادها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، بحسب كلام رئيس هيئة مكافحة الفساد في الأردن (عبد شخانبه)، فإن الفساد الإداري متمثل بالواسطة والمحسوبية وعدم التقيد بالقوانين وكذلك المزاجية في اتخاذ القرار. وقد تطور موضوع الفساد الإداري واتخذ أشكالاً مختلفة، كان منها الفساد الإداري المتمثل في المزاجية في اتخاذ القرار كما تقدم ذكره، وهذا الفساد لا يمكن فهم مرجعياته حيث يفهم منه أن القانون الذي يحكم عملية تنفيذ القرار هو المزاج وليس القانون المكتوب، وهو ما يعني أن المخالفة واضحة ومعروفة ويمكن ملاحقة مرتكبها[2].

وفيما يتعلق بآثار الفساد الإداري على المجتمع الأردني، فقد أظهرت دراسة ميدانية أجراها مركز الدراسات الاستراتيجية في الجامعة الأردنية في الربع الأول من عام 2002م حول ظاهرة الفساد ومدى انتشارها في الأردن ومدى وجودها في القطاع الحكومي واستمرارها في السنوات القادمة، وقدرة الأجهزة المختصة من المؤسسات في القطاع العام والمجتمع المدني على الرقابة والكشف عن ممارسة الفساد، وكانت نتائج الاستطلاع أن الفساد الإداري والمالي جاء في المرتبة الثانية اعتبر أغلب المجيبين آنذاك نحو (54٪) أن أهم مشكلة تواجه الأردن هي الوضع الاقتصادي الصعب وعدم توافر فرص عمل.

---

(1) النابلسي، شاكر، فتح ملفات الفساد الأردني: لماذا الآن، شفافية الشرق الأوسط، 13 يناير 2007، ص1.
www.pogar.org/publications/legislature
www.metranparent.com/shakier_nabulsi – jordan.

(2) الحسبان، احمد، الفساد الإداري، الأردن العربي، 3/5/ 2009.
http://www.arabjo.net/makals7afah/1919html.

وتبين من إجابات عينة الدراسة عموماً إلى ما يشير إلى عدم التفاؤل حول الحد من الفساد في المستقبل المنظور[1].

وفي استطلاع للرأي العام حول الديمقراطية في الأردن في تموز/ يوليو 2003م، فعند سؤال المستجيبين عن خمس مشاكل تواجه الأردن وطلب منهم تحديد أهم مشكلة من حيث أولوية المعالجة، جاءت مشكلة الفساد المالي والإداري في الترتيب الثاني نسبة (24.6٪) بعد مشكلة الفقر والبطالة التي اعتبرت أهم مشكلة من حيث أولوية المعالجة بنسبة (58٪)[2].

وبعد نحو سنتين من استطلاع الفساد وفيما كانت لجنة متخصصة تقدم للحكومة توصيات لمتابعة قضايا الفساد تطرق المواطنون إلى هذه القضية في بحث ميداني آخر أجراه مركز الدراسات الاستراتيجية في الجامعة الأردنية في شباط/ فبراير/ 2004م، حيث احتلت مشكلة الفساد المالي والإداري المرتبة الرابعة بعد مشكلة البطالة، والفقر، وارتفاع الأسعار بنسبة (4٪) من العينة الوطنية، و (6٪) عند قادة الرأي، وفي موضوع محاربة الفساد فإن نسبة ما يعتقدون بأن الحكومة قد بدأت العمل على محاربته قد بلغت (40.7٪)، وهذه النسبة متطابقة مع نسبة من توقعوا أن تنجح الحكومة عند التشكيل في محاربة الفساد، إذ بلغت آنذاك (41٪)[3].

وفي عام (2006)[4]، قام مركز الدراسات الاستراتيجية في الجامعة الأردنية في استطلاع آخر أجراه حول قياس وتحليل مدى انتشار الفساد في الأردن ومدى وجودها في القطاع الحكومي والقطاع الخاص ومدى انتشار أنواع الفساد المختلفة من (الرشوة، والاختلاس، والتزوير، المحسوبية، الابتزاز، الواسطة، استغلال المنصب الوظيفي)

---

(1) حمارنة، مصطفى والصياغ، فايز (2004م)، دراسة حالة الأردن، ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، بيروت، المعهد السويدي، الإسكندرية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط2، 2006، ص682ـ 685.

(2) حمارنة، دراسة حالة الأردن، ص685.

(3) المرجع السابق نفسه، ص 686.

(4) ملكاوي، مي، استطلاع صور الفساد يعكس تراجع مجلس النواب في مكافحته كما كانت مجلس النواب، المرصد البرلماني، 26 آب 2006م.

http://ammonnel.net/Look/marsad/mediaditpl?idlangrage=18 old publication=3.

والتعرف على مدى القبول الاجتماعي لبعض أنواع الفساد الموجودة في القطاعين العام والخاص من وجهة نظر المواطنين العاديين وقادة الرأي العام والذين يمثلون (سياسيين وإعلاميين ورجال الدولة)، حيث تبين بنتائج الاستطلاع أن هناك شبه توافق في الرأي العام الأردني على وجود الفساد في القطاعين العام والخاص، حيث أفاد (64.7٪) من مستجيبين العينة الوطنية بوجود الفساد، وبدرجات متفاوتة في القطاع العام، و(52.1٪) أفادوا بوجود الفساد في القطاع الخاص مقابل (74.2٪) و(64.1٪) على التوالي عند قادة الرأي العام. ومن الجدير بالذكر أن (30.9٪) من المستجيبين للدراسة أفادوا بوجود فساد إلى درجة كبيرة في القطاع العام مقابل (24.6٪) بوجود الفساد وبدرجة كبيرة في القطاع الخاص.

كما أفاد كذلك (46.1٪) منهم أن الفساد في القطاع العام قد زاد خلال الثلاث أو الأربع سنوات الماضية مقابل (18.9٪) أفادوا بأنه نقص، و(21.3٪) قالوا إن الفساد بقي على حاله في القطاع العام، و(13.1٪) أفادوا بـ (لا أعرف).

وفي القطاع الخاص أفادوا (46.9٪) من المستجيبين أن الفساد في القطاع الخاص قد ازداد خلال 3 ـ 4 سنوات الماضية، فيما قال (13.8٪) بأنه قد نقص، و(22.8٪) أفادوا بأنه بقي على حاله، و(9.5٪) أفادوا بـ (لا أعرف)[1].

وفي آذار (2008)م قام مركز الدراسات الاستراتيجية في الجامعة الأردنية في استطلاع للرأي العام الأردني حول حكومة دولة المهندس نادر الذهبي وعند سؤال المستجيبين عن أهم مشكلة من حيث أولوية المعالجة حلت مشكلة الفساد المالي والإداري المرتبة الخامسة عند العينة الوطنية بنسبة (2.9٪) بعد ارتفاع الأسعار، وغلاء المعيشة، و البطالة والفقر، وضعف الخدمات، في حين احتلت المرتبة السادسة عند قادة

---

(1) وردم، باتر محمد علي، استطلاع الفساد في الأردن، مرصد الأردن، الخميس 2 نوفمبر 2006، ص1
http://www.jordanwatch.net/arabic/archive/2006/111/112873html.

العرسان، محمد، 64٪ من الرأي العام الأردني يعتقدون بوجود فساد في القطاعين العام والخاص، عمان نت، 1 تشرين ثاني 2006، ص1 ـ 2.
http://www.ammannet.net/look/article.tpl?idpublication=37nrlssue — 58nrsection — 18Nartice – 103198idlanguage=19.

الرأي بنسبة (5.9٪) بعد مشكلة ارتفاع الأسعار، وغلاء المعيشة، والبطالة والفقر، والمشاكل الاقتصادية بوجه عام، والإصلاح السياسي والديمقراطي[1].

وبهذا تبين أن مشكلة الفساد المالي والإداري وتطبيق النزاهة والمساءلة والمطالبة بالشفافية ما زالت ملفاً ساخناً قد يفتحه المواطنون ويطرحونه أمام الدولة سواء بصفتهم الفردية أو من خلال هيئات المجتمع المدني[2].

مرتبة الأردن في مؤشر الفساد عالمياً وعربياً:

تضع المجموعة العربية ومن بينها الأردن بين المراتب المتقدمة العليا في قيم مؤشرات الفساد في الدول الصناعية والدنيا في البلدان النامية[3]، حيث ورد الأردن في مؤشر مدركات الفساد للمرة الأولى عام 1996م حينما كان مجموع الدول التي شملت المؤشر (54) دولة وشكل مع مصر البلدين الوحيدين اللذين وردا آنذاك في المؤشر، وأصبح الأردن يرد بانتظام في هذا المؤشر منذ العام 1998[4]. حيث سجلت الأردن (4.6) نقاط في عام (2003م) على مؤشر مدركات الفساد الخاص بمنظمة الشفافية الدولية، وتتدرج درجات المقياس من صفر (فساد مرتفع/ مستشري) إلى (10) (غياب الفساد/ أي نظيف جداً)، وحل في المرتبة (43) من بين (133) دولة في العام، بينما سجل (5.3) نقاط في عام (2004م) وحل في المرتبة (37) عالمياً، بينما حل في المرتبة الرابعة عربياً بعد عُمان والإمارات والبحرين. فيما سجل (5.7) نقاط في عام (2005م)، وحل في المرتبة (37) من بين (59) دولة يسبق الأردن ثلاثة بلدان عربية فقط هي عمان، قطر، البحرين، أي أنه حل في المرتبة الرابعة عربياً أيضاً.

---

(1) المصري، محمد، استطلاع للرأي العام حول حكومة دولة المهندس نادر الذهبي بعد مرور مائة يوم على تشكيلها، وحدة استطلاع الرأي العام، مركز الدراسات الاستراتيجية الجامعة الأردنية، آذار 2008، ص9.
www.CSS – Jordan.org/uploadpolling/250.doc.

(2) حمارنة، دراسة حالة الأردن، ص686.

(3) المرجع السابق نفسه، ص679.

(4) أبو رمان، حسين، الأردن في مؤشرات الفساد العالمي، اللويبدة، الخميس 16 تشرين أول/ أكتوبر 2008م، ص 1 ـ 2، net/news/127/ARTICLE_Jordan، داغر، علاقة الفساد الإداري، ص7 ـ 8.

وفي عام (2006م) سجل الأردن (5.3) نقاط، وحل في المرتبة (40) من بين (163) دولة. بينما في عام (2007م) سجل (4.7) نقاط، وحل في المرتبة (53) من بين (180) دولة إلى جانب عمان متقدماً على الكويت. وفي عام (2008) سجل (5.1) نقاط وحل في المرتبة (62) من بين (180) دولة في العالم متخلفة عن عُمان والبحرين في المرتبة، حيث جاء في المرتبة الخامسة بين الدول العربية[1].

وتعكس النتيجة التي حققها الأردن لعام(2008م) في مواجهة الفساد تحسناً نسبياً مقارنة مع عام (2007م) الذي مثل نكسة لأداء الأردن، حيث تعد النتيجة التي سجلها في عام (2007) بهبوط المؤشر إلى (4.7) هو الأسوأ منذ إدراج الأردن على مؤشر مدركات الفساد عام 1996م، ومع ذلك فإن نتيجة عام (2008م) تبقى أدنى من النتائج التي كانت الأردن تحققها في السنوات الثلاث التي سبقت أي (2004 ـ 2006)[2].

(1) برنامج إدارة الحكم، مكافحة الفساد، ص3. الحوراني، دور البرلمان في مكافحة الفساد في الأردن، ص2.

(2) أبو رمان، الأردن في مؤشرات الفساد، ص2.

المبحث الرابع
أسباب الفساد الإداري وآثاره

المطلب الأول: أسباب الفساد الإداري

إن ظاهرة الفساد تحكمها في مجموعها أسباب متداخلة ومتفاعلة فيما بينها، وهذه أسباب تمثل بطبيعتها المباشرة أو غير المباشرة الجذور الأساسية لانتشار الفساد الإداري[1] ومن هذه الأسباب ما يلي:

أولاً: الأسباب الاجتماعية

حيث تؤدي القيم الثقافية السائدة في بعض المجتمعات دوراً بارزاً في ترسيخ ظاهرة الفساد، وذلك بعدم الاهتمام بغرس القيم والأخلاق الدينية في النفوس[2]، فالتنشئة الاجتماعية الطويلة قيماً أو أعرافاً تعتبر قاعدة انطلاق للسلوك التنظيمي للأفراد، إذ تؤثر على تفكير أفراد الجهاز الإداري وسلوكياتهم، ومن ثم التأثير على عملية اتخاذ القرار الإداري[3].

ووفقاً للمدخل الاجتماعي، فإن الأسباب والخلفيات التي تقف وراء ظاهرة الفساد تتمثل بوجود ثنائية من القيم هي القيم الاجتماعية التي تشمل رغبات الجماعات والعادات والتقاليد، والقيم التنظيمية الرسمية التي تشمل رغبات وتوقعات المؤسسات حول أداء وسلوك الموظفين والتعارض الموجود بين هذه القيم الذي يؤثر في سلوك الفرد وأدائه في النهاية إلى تغليب القيم الاجتماعية (القيم غير الرسمية)[4]، فالشفاعة والواسطة وإن كانت مقبولة في العلاقات الاجتماعية في المجتمع العشائري بصفته

---

(1) فارس، حل الأزمات، ص1.

(2) يماني، الفساد الإداري، ص5.

(3) عارف، ديالا الحج، الإصلاح الإداري " الفكر والممارسة "، ط1، دار الرضا، دمشق، 2003م، ص 90ـ 91.

(4) ردايدة، أثر العولمة على الفساد، ص75.

مجتمعاً تعاونياً ذا قيم تمتد بجذورها إلى الدين الإسلامي إلا أن هذا كله لا يتفق مع طبيعة الدولة باعتبارها أم المؤسسات العامة، فالعشائرية هي واقع اجتماعي، بينما الدولة هي واقع سياسي وقانوني، والعشيرة جزء من الشعب بينما الدولة حاضنته للشعب برمته، لذلك تصبح الواسطة والشفاعة في الدولة عبارة عن تسخير امتيازات السلطة العامة وخصائص القانون العام لغير أهداف الدولة[1]، وبالتالي إلى ظهور ممارسات الفساد الناتجة عن التقاليد الاجتماعية المكرسة للولاءات الطبقية والعلاقات العرقية التي تساهم في تحيز الموظف العام ومحاباته لمن يخصوه سواء بالقرابة أو بالولاء وتوظيف الانتماءات الفئوية والعشائرية في العمل الرسمي لكسب مكاسب خاصة بطريقة غير مشروعة[2].

ثانياً: الأسباب السياسية

حيث يؤثر ضعف المؤسسات الذي تعاني منه غالبية البلدان النامية بطغيان العامل الشخصي في الحياة السياسية أو ضعف التنظيمات الوسيطة من أحزاب وجماعات ومصالح في تفشي ظاهرة الفساد واستمرارها. كما ويؤثر عدم التكامل والاندماج بين فئات المجتمع بسبب التفاوت الاجتماعي بينهم إلى ضعف مشاعر الانتماء وتغليب المصالح الخاصة على المصلحة العامة[3].

ولا يختلف الحال في تفشي ظاهرة البيروقراطية الحكومية والمغالاة في مركزية الإدارة الحكومية، وضعف أداء السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية[4]. فضلاً عن ضعف الأجهزة الرقابية المختصة في كشف الفساد، ونقص الكفاءة، وغياب حرية الإعلام الحر، وعدم السماح لها أو للمواطنين بالوصول إلى المعلومات والسجلات العامة، مما يحول دون ممارستهم لدورهم الرقابي على أعمال الوزارات

(1) الشيخلي، عبد القادر عبد الحافظ، الواسطة في الإدارة "الوقاية والمكافحة"، الرياض، المجلة العربية للدراسات الأمنية، 19 (38)، ص262.

(2) حراحشة، الفساد الإداري، ص34.

(3) موسى، معالجة الصحف المصرية لقضايا الفساد، ص100 ـ 101.

(4) الناصر، ظاهرة الفساد، ص 67 ـ 68.

والمؤسسات العامة، وكذلك ضعف دور مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الخاصة في الرقابة على الأداء الحكومي أو عدم تمتعها بالحيادية في عملها، إذ يلعب كل هذا دوراً مهماً في انتشار الفساد الإداري[1].

ثالثاً: الأسباب الاقتصادية

حيث يلعب الجانب الاقتصادي للفرد والمجتمع على حد سواء المتمثل في الفقر والعوز وتدني مرتبات الموظفين وارتباطها بالأسعار أو عدم ارتباطها دوراً مهماً في انتشار الفساد الإداري[2]. كما تلعب المساعدات الخارجية التي تقدمها الدول الكبرى دوراً بارزاً في السيطرة على الدول النامية كي تسير في فلكها حيث إن غالبية المساعدات والمعونات المقدمة إن لم تكن جميعها ترد في النهاية لخدمة الدول المانحة لتلك المساعدات، مما يؤثر سلباً على القرار السيادي للدولة الممنوحة للمساعدة[3].

كما ويلعب ارتفاع معدلات البطالة بنوعيها (المقنعة وغير المقنعة) واستمراريتها، والكساد الاقتصادي وما يسببه من اختلال في ميزان القوى الاجتماعية، وقصور دور الدولة في إعادة توزيع الثروة القومية، وتشكيل التعددية الطبقية، دوراً مهماً في انتشار الفساد، إذ إن تحديد قدرة الدولة على تحقيق الفعالية الاقتصادية من عدالة في توزيع الثروة والداخل القومي وتوفير مستوى متقدم من الرفاه المعيشي لأفرادها، هو المعيار الأول في الحكم على مدى تفاقم أو تقليص أسباب انتشار الفساد الإداري واختلاف آلياته وتعدد آثاره[4].

رابعاً: الأسباب القانونية والإدارية

إن من أهم عوامل انتشار الفساد في الدول النامية عدم وجود قوانين رادعة للفساد وإن كانت مكتوبة، وإنما المقصود هو قدرتها على التنفيذ الفعال لها وما ينطوي على ذلك من جزاءات تفرض على مخالفيها[5].

---

(1) أبودية، الفساد، ص4.

(2) الكبيسي، الفساد والعولمة، ص68. الشباني، الخدمة المدنية، ص80.

(3) حنان، ثقافة الفساد في مصر، ص91.

(4) عارف، الإصلاح الإداري، ص 94.

(5) حنان، ثقافة الفساد في مصر، ص 115.

كما أن كثرة القوانين وتعددها كوسيلة لإزالة الفساد الإداري وعدم ارتباط هذه القوانين بنظام الأخلاق العامة والمعرفة بها يزيد من انتشار الفساد[1].

فضلاً عن أن الثغرات القانونية الناتجة عن غموض التفسيرات وعدم وضوح النصوص القانونية، والاختلاف في النص القانوني من دولة لأخرى، أو حتى من منظمة إلى أخرى، والاستثناءات القانونية تعطي الموظف فرصة التهرب من تنفيذ القانون أو الذهاب إلى تفسيره بطريقته الخاصة التي قد تتعارض مع مصالح المواطنين، مما يؤدي ذلك إلى انتشار آليات الفساد الإداري[2].

أما من الناحية الإدارية: فإن ضعف الإدارة وسوء التنظيم، وعدم تحديد المسؤوليات وضعف الرقابة الإدارية، وكثرة القيود والإجراءات الإدارية الرسمية وغير الرسمية، وطول الزمن المستغرق لإنجاز المعاملات في الجهاز الإداري، والحصانة النسبية للمسؤولين فيه من المساءلة والمحاسبة، وتطبيق نظام العقوبات وشغل المناصب الوظيفية وموقع المسؤولية القيادية في الجهاز الإداري لفترة زمنية طويلة وفق معايير فردية وعلاقات شخصية وعدم الأخذ بنظرية وضع الرجل المناسب في المكان المناسب، وتمركز السلطات والصلاحيات الواسعة في قمة الهرم الإداري للجهاز العام وقصور التفويض للمستويات الأدنى، وتعدد أجهزة الرقابة والتفتيش الإداري في مقابل ضعف دورها في ممارساته الرقابة الداخلية أو الرقابة الوقائية لاكتشاف الانحراف وتصحيح الخطأ، وتحول صغار الموظفين إلى عملاء لأصحاب السطوة والنفوذ من داخل الجهاز الإداري للدولة ومن خارجها، تُكَوِّن في مجموعها الإدارة الفاشلة التي تؤدي بدورها إلى الفساد الإداري[3].

وحيث إن نطاق البحث يتحدث عن الفساد الإداري في الأردن فقد أظهرت الدراسة التي قام بها مركز الدراسات الاستراتيجية في الجامعة الأردنية عام (2006م)

---

(1) الشباني، الخدمة المدنية، ص80.

(2) الشيخ داوود، الفساد والإصلاح، ص138. يماني، الفساد الإداري، ص6.

(3) الشباني، الخدمة المدنية، ص80. عارف، الإصلاح الإداري، ص95.

من خلال استطلاع آراء المواطنين وقادة الرأي العام عن أسباب انتشار الفساد في القطاعين العام والخاص عزا المستجيبين ذلك إلى ما يلي:[1]:

1- الفقر: حيث أظهرت النتائج أن هناك توافقاً في الرأي العام الأردني بأن الفقر يعد أهم الأسباب التي يعزى إليها انتشار الفساد في القطاعين العام والخاص، حيث عزا (49.6٪) من المستجيبين الذين أفادوا بوجود الفساد في القطاع العام، و (41.3٪) من المستجيبين الذين أفادوا بوجود الفساد في القطاع الخاص.

2- ممارسة كبار الموظفين في القطاعين العام والخاص: حيث عزا ذلك بنسبة (16.6٪) في القطاع العام و(19.4٪) في القطاع الخاص.

3- ضعف القضاء وقلة تنفيذ الأحكام: حيث عزا ذلك بنسبة (11.7٪) في القطاع العام و(13.1٪) في القطاع الخاص.

وفي استطلاع آخر للرأي العام الأردني أجراه مركز الدراسات الاستراتيجية في الجامعة الأردنية في آذار عام 2008م حول حكومة المهندس نادر الذهبي ومن خلال إجابتهم عن أهم مشكلة داخلية تواجه البلاد وعلى الحكومة البدء بمعالجتها بينت النتائج أن الفساد المالي والإداري حل في المرتبة الخامسة عند العينة الوطنية بنسبة (2.9٪)، وذلك بعد مشكلة ارتفاع الأسعار وغلاء المعيشة التي حلت بالمرتبة الأولى كأهم مشكلة يجب على الحكومة البدء بمعالجتها بنسبة (48.8٪) ، فالبطالة بنسبة (21.8٪)، فالفقرة بنسبة (21.8٪)، ثم ضعف الخدمات العامة وبالذات مجال التعليم والصحة والمواصلات بنسبة (14.4٪) بينما حلت مشكلة الفساد الإداري بالمرتبة السادسة عند قادة الرأي بنسبة (5.9٪)، وذلك بعد مشكلة ارتفاع الأسعار وغلاء المعيشة التي حلت بالمرتبة الأولى كأهم مشكلة يرونها أنها تواجه البلاد وعلى الحكومة البدء بمعالجتها بنسبة (36.5٪)، ثم تليها البطالة بنسبة (20.9٪)، فالفقر بنسبة (12.5٪)،

---

(1) وردم، استطلاع الفساد في الأردن، ص1 ـ 2. العرسان، الرأي العام في الأردن، ص3.

فالمشاكل الاقتصادية بصفة عامة بنسبة (8٪)، ثم الإصلاح السياسي والديمقراطية بنسبة (6.2٪)[1].

وبالنظر إلى المرتبة التي حلت به مشكلة الفساد المالي والإداري في عامي (2008) نجد أنها حلت في المرتبة الخامسة عند العينة الوطنية والسادسة عند قادة الرأي العام وأنها لم تكن أهم قضية تواجه الدولة وإنما كانت هناك قضايا أولى منها لا بد على الحكومة البدء بمعالجتها وهي (مشكلة ارتفاع الأسعار، والبطالة والفقر، وضعف الخدمات العامة، والمشاكل الاقتصادية والإصلاح السياسي والديمقراطية)، وبالنظر إلى هذه القضايا نجد أنها في حقيقتها أسباب للفساد الإداري، فكان حرياً أن يبدأ العلاج بها؛ إذ إن علاج السبب علاج للنتيجة، فالفساد الإداري هو نتيجة لهذه المشاكل وبعلاج السبب تعالج المشكلة، وهذا واضح من خلال ما أظهرته منظمة الشفافية الدولية في نتائجها لمؤشر عام (2007م) بأن هناك علاقة قوية وواضحة بين الفساد والفقر إذ إن نتائج (40٪) من الدول التي حصلت على نتيجة أقل من ثلاث نقاط هي من الدول المنخفضة الدخل كما صنفها البنك الدولي، كما بينت أن سبب تدني النتائج يعود إلى ضعف المؤسسات العامة. بينما أظهرت النتائج أن الترتيب العالي لدى الدولة الغنية في أوروبا وشرق آسيا وشمال أمريكا كانت بسبب أن القطاع العام الصالح هو نتيجة لـ: (السياسة المستقرة والمصلحة المشتركة، وحرية المعلومات، ووجود مؤسسات المجتمع المدني حرة تمارس دور المراقب)[2].

المطلب الثاني: آثار الفساد الإداري

لا نجانب الصواب إذا ما قلنا بأنه لا يمكن فصل النظام الإداري عن الأنظمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية ولا يمكن فهم نظام بمعزل عن الأنظمة الأخرى، وهذا يعود إلى كون هذه الأنظمة مترابطة مع بعضها بعضاً وهذا الترابط يشكل

---

(1) المصري، استطلاع الرأي العام، ص9.

(2) الاتحاد العالمي لمكافحة الفساد، الفساد المتفشي في الدولة النامية، يتطلب خطة عمل عالمية، ص1 ـ 2. www.oea.omon.org.

الفلسفة العامة لأي مجتمع من المجتمعات وكل واحد منها يكون عامل ضبط نسبي للأنظمة الأخرى[1] وتأسيساً على هذا تتأتى خطورة الفساد الإداري من انعكاساته السلبية على مختلف نواحي هذه الأنظمة وبيان ذلك فيما يلي:

أولاً: أثر الفساد على النظام السياسي

يترك الفساد آثاراً سلبية على النظام السياسي برمته سواء من حيث شرعيته أو استقراره أو سمعته. فمن حيث شرعيته: فالفساد يقوضه ويضعف الضوابط والمعايير المؤسسية للحكومات مما يعطي انطباعاً لدى المواطنين بأن الحكومة مطروحة للبيع لأعلى المزايدين[2] ويهز هيبة الدولة ويضعف الإيمان بمبدأ سيادة القانون[3]. أما من ناحية استقراره: فالفساد يؤدي إلى زيادة عدم الاستقرار السياسي للدولة، حيث تصبح كل جماعة أشبه بالكيان المنعزل عن غيره ويكون لكل جماعة معاييرها الخاصة التي قد تتناقض مع القوانين المعمول بها داخل الدولة، وتعطى هذه الجماعة الأولوية لمصلحتها الخاصة على حساب مصلحة الدولة[4]. وقد يؤدي انتشار الفساد إلى تنامي ظواهر العنف والعنف المضاد من قبل الجماعات التي تشعر بالقهر والحرمان داخل المجتمع وقد يؤدي كذلك إلى ظهور جماعات متطرفة في أفكارها لتحول فكرها إلى سلوك مدمر بعد رفضها للواقع المعاش[5].

أما من ناحية سمعته: يؤدي الفساد إلى خلق جو من النفاق السياسي كنتيجة لشراء الولاءات السياسية وإلى إساءة سمعة النظام السياسي وعلاقاته الخارجية خاصة مع الدول التي يمكن أن تقدم الدعم المادي له وبشكل يجعل هذه الدول تضع شروطاً

(1) الذنيبات، محمد محمود (1983م)، أثر الرشوة على النظام الاقتصادي والتنمية في الرشوة خطورتها على المجتمع، دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب بالرياض، الرياض، 1412هـ - 1992م، ص160.

(2) موسى، معالجة الصحف، ص109.

(3) الشيخلي، الواسطة في الإدارة، ص267.

(4) موسى، معالجة الصحف، ص110.

(5) أبو دية، الفساد، ص6.

قد تمس بسيادة الدولة لمنح مساعداتها[1]. كما أن للفساد تأثيراً على وسائل الإعلام المختلفة وتكيفها ضمن المتطلبات الخاصة للمفسدين مما يجعل أجهزة الإعلام بعيدة عن دورها في التوعية ومحاربة الفساد.

ثانياً: أثر الفساد على النظام الاقتصادي

إن للتنمية[2] أهمية بالغة في بناء وارتقاء المجتمعات والأمم. والعامل الوحيد لتحقيقها هو النمو الاقتصادي، والفساد يشكل أخطر معيق لعملية التنمية إذ يؤدي إلى استنفاذ الموارد واختلالات في البنى الأساسية التي ترتكز عليها التنمية[3] ويضاف إلى ذلك أن الفساد في كثير من الأحيان يؤدي إلى نمو هش لبعض القطاعات الخدمية، فعندما يتحكم الفساد من يتولى تقديم الاستثمار الرأسمالي أو السلع والخدمات فإن تكلفة الرشاوى أو العمولات عادة ما تضاف إلى أسعار السلع الموردة أو الخدمات المتقدمة[4].

والفساد الإداري مجهض للإدارة الصحيحة الهادفة إلى تحقيق العدالة الاجتماعية، ومعيقها عن تحقيق أهدافها[5]. وباستشرائه يهدم عوامل الكفاءة وأصحابها؛ بسبب الرشوة والمحسوبية، فيخلق جهاز إداري ضعيف ليس لديه الكفاءة

(1) سالم، ثقافة الفساد في مصر، ص 139.

(2) تعرف التنمية بأنها: "إلغاء الفقر وتضييق الفجوة بين الأغنياء والفقراء وتوسيع فرص العمل وإشباع الحاجات الأساسية إلى جانب العامل المهم وهو النمو الاقتصادي" أي بمعنى آخر التنمية تعني: "الارتقاء بمستوى الحياة اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً وثقافياً. الشيخ داود، الفساد والإصلاح، ص153.

(3) الشيخ داود، الفساد والإصلاح، ص 150 ـ 151.

(4) روزيندانا، أوغسطس (2000م)، اهمية دور القيادة في محاربة الفساد في أوغندا، في الفساد والاقتصاد العالمي، تحرير كيمبرلي آن إليون (ترجمة محمد جمال إمام)، ط1، مركز الأهرام للترجمة والنشر، ص 189 ـ 190.

(5) اليوسف، يوسف خليفة (2004م)، دراسة حالة الإمارات العربية المتحدة، مفهوم الفساد والحكم لصالح في البلاد العربية، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، بيروت، ط2، 2006م، ص595.

لتحمل عبء مسؤولية العملية التنموية وتبعاتها. وباستشرائه أيضاً ينتج منه تراجع حجم الاستثمار مما يؤدي إلى عدم استخدام الطاقة الإنتاجية للمجتمع بصورة مثلى[1].

ثالثاً: أثر الفساد على النظام الاجتماعي

إن انتشار الفساد الإداري في المجتمع له بالغ الأثر على الحياة الاجتماعية، حيث يؤدي إلى خلل في القيم الأخلاقية و منظومة المبادئ السامية العليا في المجتمع وأخلاقيات العمل[2] فيؤدي إلى تقليص القيم الإيجابية (قيم المصلحة العامة، قيم المشاركة، قيم الانتماء) وتنشأ بدلاً منها قيم وعادات وأعراف جديدة تتحكم بها وتديرها عقلية السوق والمنافع الخاصة الخاضعة لمعيار الكسب والجشع والطمع.

فالفساد يغير من سلوك الفرد الذي يمارسه ويقلل من رحمته الإنسانية والأخلاقية، مما يجبره للتعامل مع الآخرين بدافع المادية والمصلحة الذاتية دون مراعاة لقيم المجتمع التي تتطلب من الفرد النظر للمصلحة العامة حتى لو أدى ذلك إلى إلحاق أضرار بالغة بالفرد والمجتمع[3]، ومن ثم يصبح لدى الأفراد تقبل نفسي لفكرة التفريط في معايير أداء الواجب الوظيفي والمهني والرقابي وتراجع الاهتمام بالحق العام خاصة في ظل غياب المراقبة والمساءلة تقبلاً اجتماعياً عند ذلك تسود القيم الجديدة (قيم الفساد)[4]، ويتحول الفساد إلى سلوك مستقر ومتعارف عليه في الدوائر الحكومية وإقطاع الأعمال العام وبدلاً من أن يقاومه الضمير العام فإنه يتغاضى عنه بل يعمل على مجاراته وفي هذه الحال سوف يتغير دليل السلوك الأخلاقي الذي يحكم تصرفات الموظفين إلى دليل للسلوك اللاأخلاقي الذي يحكم هذه التصرفات، فيستغنى عن نصوص القوانين والتشريعات ويلجأ إلى اجتهادات في تفسيرها لإيجاد المبرر للنفع الشخصي وخدمة مصالح المفسدين والمفسدين ولن يقف الفساد الإداري عند حد

---

(1) الذنيبات، أثر الرشوة، ص183.

(2) ابودية، الفساد، ص6.

(3) سالم، ثقافة الفساد في مصر، ص142.

(4) الشيخ داود، الفساد والإصلاح، ص189.

الدائرة أو المؤسسة بل سوف ينتشر بين جميع أفراد المجتمع مما يعرض النظام الاجتماعي للخطر حيث تنتشر الجريمة كرد فعل لانهيار القيم وعدم تكافؤ الفرص[1].

وقد ينتهي لدى من يحملون المنفعة الأخلاقية كقيمة اجتماعية إلى اللامبالاة والحياد السلبي أمام ما يحصل والاستسلام للأمر الواقع[2].

وقد قام مركز الدراسات الاستراتيجية في الجامعة الأردنية عام 2006م في استطلاع للرأي العام حول قياس وتحليل مدى انتشار الفساد في الأردن ومن خلال السؤال حول مدى القبول الاجتماعي لبعض أنواع الفساد فقد تباين التقييم العام الأردني حول ذلك حيث تبين أن (51.2٪) من أفراد العينة الوطنية يرى أن ممارسة المحسوبية والواسطة في القطاع العام مقبول اجتماعياً وبدرجات متفاوتة، فيما أفاد (43.6٪) بأن استغلال المنصب الوظيفي مقبولة اجتماعياً، في حين اعتبر (26.3٪) بأن ممارسة الرشوة في القطاع العام مقبولة اجتماعياً، وقد أفاد بذلك (18.6٪) للاختلاس و(17.7٪) للتزوير و(17.6٪) للابتزاز[3].

وبنسب متقاربة لمدى القبول الاجتماعي لبعض أنواع الفساد في القطاع العام أفادوا (50.1٪) من مستجيبي العينة الوطنية بأن ممارسة الواسطة والمحسوبية في القطاع الخاص مقبولة اجتماعياً فيما كانت (47.9٪) لاستغلال المنصب الوظيفي وبنسب أقل أفاد (30.8٪) بأن ممارسة الرشوة في القطاع الخاص مقبولة اجتماعياً، وكذلك أفاد (24.6٪) للاختلاس و(23.5٪) للتزوير و(22.7٪) للابتزاز، ويتضح من هذا أن أقلية من المستجيبين دون الثلث تقريباً أفادوا بالقبول الاجتماعي لبعض الممارسات مثل: (الرشوة، الاختلاس، التزوير، الابتزاز في القطاعين العام والخاص)[4].

وبهذا تبين أن المجتمع المحلي ما يزال يرفض الفساد الإداري فيما يتعلق بالرشوة

(1) بوادي، الفساد الإداري، ص27.

(2) عارف، الإصلاح الإداري، ص100.

(3) وردم، الفساد في الأردن، ص3. العرسان، الرأي العام الأردني، ص3.

(4) المرجع السابق نفسه.

والاختلاس والتزوير والابتزاز. بينما قل رفضها بالواسطة والمحسوبية، مما يدل على تفشيها في المجتمع وهذا يوضح قوة تأثير الولاءات الضيقة من ثقافة اجتماعية وعلاقات عرقية وتعصب للأقارب في توجيه سلوك الأفراد نحو ممارسة بعض مظاهر الفساد.

الفصل الثالث

أنواع الفساد الإداري

وموقف القانون والشريعة منها

الفصل الثالث
أنواع الفساد الإداري وموقف القانون والشريعة منها

تمهيد:

للفساد الإداري صور وأشكال متعددة تمارس في مختلف نواحي الحياة العملية، وهي ذات تأثيرات مختلفة، بعضها خطيرة ومدمرة للجهاز الإداري وللمجتمع بأكمله، وبعضها أقل خطورة يتجاوز فيها الموظف القانون وسلطاته الممنوحة له، كما أن مظاهر الفساد الإداري تتنوع بتنوع مجالاتها والأطراف المتورطة فيها، إضافة إلى أن للقيم والنصوص القانونية السائدة في المجتمعات تأثيرها في اعتبار ما هو فاسد من غيره[1].

ولعل من أهم مظاهر الفساد الإداري شيوعاً: النفاق الوظيفي، وعلاقة الريبة، والشك وعدم الثقة بين الرؤساء والمرؤوسين، والتسيب والإهمال الوظيفي، وتفشي روح اللامبالاة، وانعدام الدافع للعمل، والاستهانة بالملكية العامة واستباحتها، وإهدار الوقت، وتصنع العمل أمام الرؤساء، وغياب المسؤولية والالتزام الذاتي في المناخ التنظيمي، واستغلال المنصب الحكومي وسوء استعمال السلطة، وانتشار الرشوة والاختلاس والتزوير[2].

ويمكن تقسيم أنواع الانحرافات في السلطة المسببة للفساد الإداري إلى ثلاث مجموعات[3] تنطوي تحت ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: الانحرافات التنظيمية.

المبحث الثاني: الانحرافات السلوكية.

المبحث الثالث: الانحرافات الجنائية.

---

(1) الحراحشة، الفساد الإداري، ص 31.

(2) ابو سن، استخدام أساليب الترغيب والترهيب لمكافحة الفساد، ص 93 - 95.

(3) يماني، الفساد الإداري وعلاجه من منظور إسلامي، ص 3.

المبحث الأول
الانحرافات التنظيمية

المطلب الأول: مفهوم الانحرافات التنظيمية

الفرع الأول: الانحراف في اللغة[1]

هو الميل والعدول عن الشيء. يقال: انحرف عنه ينحرف انحرافاً وتحرف واحرورف: أي مال وعدل. وحرفته أنا عنه: أي عدلتُ به عنه. وانحرف مزاجه: أي: مال عن الاعتدال، وإلى فلان: مال إليه، وعن فلان: انصرف. ويقال: محارفٌ وذلك إذا حورف كسبُه فميل به عنه. وتحريف الكلام: هو عَدْلُه عن جهته أي تغييره، قال الله تعالى: ﴿يُحَرِّفُونَ ٱلْكَلِمَ عَن مَّوَاضِعِهِۦ﴾[2].

الفرع الثاني: التنظيم في اللغة[3]

نظم: النون والظاء والميم أصل يدل على تأليف شيء وتكثيفه. نظمه ينظمه نظماً ونظمه: أي ألفه وجمعه في سلك فانتظم وتنظم، والتنظيم مثله، وفعلك النظم والتنظيم. ونظام كل أمر ملاكه والجمع أنظمة وأناظيم ونظم. ويقال: انتظم الشيء أي: تألف واتسق.

الفرع الثالث: التنظيم في الاصطلاح

ويقصد به "الإطار الذي يتم بموجبه ترتيب جهود جماعة من الأفراد وتنسيقها في سبيل تحقيق أهداف محددة"[4].

---

(1) ابن منظور، لسان العرب، باب الفاء، فصل الحاء. الفيروز آبادي، القاموس المحيط، باب الفاء، فصل الحاء (1/ 1023). ابن فارس، مقاييس اللغة، باب الحاء والراء وما يثلثهما (1/ 284). الجوهري: الصحاح في اللغة، حرف الحاء (1/ 124).

(2) سورة النساء: آية (46).

(3) ابن منظور: لسان العرب، باب الميم، فصل النون (12/ 578). الفيروز آبادي، القاموس المحيط، باب الميم، فصل النون (1/ 1500). ابن فارس، مقاييس اللغة، باب النون والظاء وما يثلثهما (567/2) الجواهري، الصحاح في اللغة، حرف النون (2/ 217).

(4) سالم، فؤاد الشيخ ومخامرة، محسن والدهان، أمية ورمضان، زياد، المفاهيم الإدارية الحديثة، ط9، مركز الكتب الأردني، عمان، 2009م، ص121.

الفرع الرابع: مفهوم الانحرافات التنظيمية في الاصطلاح

ويقصد بها: "تلك المخالفات التي تصدر عن الموظف في أثناء تأديته لمهمات وظيفته، والتي تتعلق بصفة أساسية بالعمل"[1].

المطلب الثاني: صور الانحرافات التنظيمية وموقف القانون والشريعة منها

الصورة الأولى: عدم الالتزام بأوامر وتعليمات الرؤساء (عدم طاعة الرؤساء)[2]

أولاً: موقف القانون من واجب طاعة الرؤساء

طاعة الرؤساء هي الركيزة الأساسية في كل نظام إداري[3] حيث يتوقف مدى نجاح التنظيم الإداري على كيفية تلقي الأوامر وكيفية تنفيذها، فلواجب الطاعة أثر بالغ في نجاح عملية التنظيم[4]، والإخلال به يؤدي إلى فشل السلطة الإدارية في تحقيق مهامها، فيختل نظام الإدارة ويعطل سير المرفق العام[5].

فمبادئ التنظيم الإداري السليم توجب أن يتلقى المرؤوس أوامر من جهة واحدة، منعاً للتضارب وتعارض القرارات والتوجيهات. ولهذا فإن علماء الإدارة العامة لا يحبذون عملية تخطي الرؤساء المباشرين في إصدار الأوامر، بمعنى أن الرئيس الإداري الأعلى

---

(1) الشميمري، احمد بن عبد الرحمن (1424هـ)، مظاهر الانحراف الوظيفي مجلة التدريب والتقنية، (57)، ص 26 ـ 28. نقلاً عن يماني، الفساد الإداري، ص3.

(2) بدانا بالحديث عن واجب طاعة الرؤساء؛ وذلك لأن واجب الطاعة يتحدد في كنفه بالضرورة واجبات وظيفية أخرى إن لم نقل غالبيتها كواجب اداء العمل، والحفاظ على الأموال العامة، صوناً لها من التبذير والاختلاس، والحفاظ على الأسرار الوظيفية. وكلها يتحدد مضمونها وتفصيلات القيام بها وفقاً لتعليمات الرؤساء بل قد يكون غالبية (الفصل العاشر من قانون الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007، والمشتمل على بيان الواجبات والمحظورات المفروضة على الموظفين) إنما مرده في النهاية إلى تعليمات الرؤساء المرتكزة على وجوب الطاعة لها. انظر: عجيلة، عاصم احمد، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة إدارياً تاديبياً، جنائياً، مدنياً، عالم الكتب، القاهرة، ص6.

(3) حمود، التاديب في الوظيفة العامة، ص 120.

(4) العتوم، المسؤولية التاديبية، ص 46.

(5) حمود، التاديب في الوظيفة العامة، ص120.

يصدر أوامر لصغار الموظفين عن طريق رياستهم المباشرة منعاً للإحراج، وتجنباً للتعارض بين القرارات[1].

ويقصد بالطاعة هنا: امتثال المرؤوس إلى الأوامر التي تصدر من السلطة الإدارية الرئاسية في شكل تعليمات، أو تعميمات، أو منشورات، أو كتب دورية، أو قرارات إدارية[2] المتعلقة بأداء واجباته وفي حدود ما تقتضي به القوانين والأنظمة[3].

ذلك باعتبار أن الرئيس هو المسؤول الأول عن العمل، وهو أقدم خدمة وأكثر إدراكاً للعمل الذي يقوم على أساس التدرج الهرمي. وعلاقة الموظف برئيسه أساسها التزام حدود الآداب واللباقة وحسن السلوك إلا أن هذا الالتزام لا يمنعه من إبداء رأيه صراحة أمام رئيسه ومناقشته ما دام لم يجانب ما تقتضيه وظيفته من تحفظ ووقار وما تستوجبه علاقته برئيسه، حتى ولو كان رأيه مخالفاً لرأي رئيسه، إذ الحقيقة دائماً وليدة اختلاف الرأي لا يجليها إلا إذا قرع الحجة بالحجة ومناقشة البرهان بالبرهان ما دام ذلك يستهدف المصلحة العامة، إذ إن الصراحة في إبداء الرأي لوجه المصلحة العامة مطلوبة. فإذا استقر الرئيس على رأي نهائي فليس للموظف أن يخالف ما استقر عليه أو يقيم العراقيل في سبيل تنفيذه، إذ أصبحت الطاعة واجبة بعد أن خرجت من دور البحث إلى دور التنفيذ[4]. ولو ترك للموظف أن يختار ما يشاء من أعمال يرتاح إليها ويرتضي منها أنه لا يتفق وتقديره مع ما يجب أن يكون وفقاً لتقديره لاختل النظام وتعرضت المصلحة للخطر[5].

وقد نصت المادة (67) من نظام الخدمة المدنية الأردني في الفقرتين (ج، و) على هذا الواجب، فجاء فيها: "فإن على الموظف الالتزام بما يلي:...ج- تنفيذ أوامر رؤسائه وتوجهاتهم وفق التسلسل الإداري، والتعامل مع رؤسائه ومرؤوسيه باحترام وتطبيق مبدأ المشاركة وبناء

---

(1) أيوب، النظام التاديبي العام، ص76.
(2) كنعان، القانون الإداري، ج2، ص 150.
(3) ذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، ص 319.
(4) الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، ص495 ـ 496. ياقوت، شرح القانون التاديبي، ص207 وص483.
(5) أيوب، النظام التاديبي العام، ص79.

روح الفريق في العمل. و- التحلي بالصدق والشجاعة في إبداء الرأي، والإفصاح عن جوانب الخلل، والإبلاغ عنه مع الحرص على التأكد من المعلومات وعدم اغتيال الشخصية".

ويلاحظ أن نظام الخدمة المدنية الأردني لم يتعرض لمسألة حدود الطاعة، ومدى مسؤولية الرئيس في حالة تنفيذ أوامر غير مشروعة[1]. حيث إن طاعة الموظف لرئيسه وإن كانت واجبة إلا أنها ليست مطلقة[2].

وقد اختلف فقهاء القانون حول مدى التزام المرؤوس بطاعة أوامر رئيسه غير المشروعة على ثلاثة آراء[3].

وقد أخذ المشرع الأردني بالحل الوسط[4] وهو وجوب تنفيذ أمر الرئيس إذا كانت المخالفة التي يتضمنها تنفيذ الأمر تشكل جريمة تأديبية[5]. وفي هذه الحال يعفى الموظف من المسؤولية إذا توافرت الشروط الآتية[6]:

---

(1) الزعبي، القانون الإداري، ص 207.

(2) حمود، التأديب في الوظيفة العامة، ص 122.

(3) إذا صدر للموظف أمر غير مشروع أي مخالف للأنظمة والتعليمات، فهل يطيع المرؤوس أمر رئيسه أم لا؟ اختلفت آراء الفقه حول هذا الموضوع على ثلاثة آراء: الرأي الأول: يرى سمو مبدأ المشروعية - لذلك يرى عدم إطاعة الرئيس إلا في حدود الشرعية وعدم تنفيذ كل ما هو مخالف للقانون بمعناه الواسع، فالمرؤوس ملزم باحترام القانون ومراعاة أحكامه حرصاً على مبدأ المشروعية فإذا كان أمر الرئيس غير شرعي فلا سمع ولا طاعة. الرأي الثاني: يرى أولوية الطاعة الرئاسية - أي أن على المرؤوس تنفيذ الأوامر التي تصدر عن الرئيس بصرف النظر عن شرعيتها حرصاً على مبدأ سير المرافق العامة.

الرأي الثالث: الرأي الوسط - وهو رأي مختلط بين الرأي الأول والثاني. إذ يرى التوفيق بين مبدأ الشرعية وسير المرفق العام. فعلى الموظف الامتناع عن تنفيذ الأمر إذ كانت عدم شرعيته واضحة أو جسيمة كان ينطوي على تنفيذ الأمر الصادر إليه ارتكاب جريمة جنائية. أما إذا كانت المخالفة التي يتضمنها تنفيذ الأمر يشكل جريمة تأديبية فحسب فإن على الموظف تنبيه الرئيس إلى ما في الأمر من مخالفة فإذا أصر على رأيه وجب على الموظف التنفيذ. وبهذا الرأي تأخذ معظم القوانين كما يأخذ به القضاء الإداري عند عدم النص عليه تشريعياً فأخذ بهذا الحل الوسط المشرع المصري في المادة (78) من قانون العاملين المصري رقم (47) لسنة 1978م. انظر: شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، ص 257 - 259. حمود، التأديب في الوظيفة العامة، ص122. عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها، ص 184 - 196.

(4) كنعان، نواف، القانون الإداري "الكتاب الأول"، ط1، دار الثقافة، عمان، 2006م، ج1، ص150.

(5) يطلق الفقه والقضاء مصطلحات متعددة على المخالفة التأديبية الذي يرتكبها الموظف ويعرضه للعقاب ومن أكثر المصطلحات استعمالاً (الجريمة التأديبية)، (الذنب الإداري)، (الخطأ التأديبي)، بالإضافة إلى (المخالفات التأديبية)، وهي الأعمال المخلة بواجب من الواجبات الوظيفية إيجاباً أو سلباً، كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ص 165، وللوقوف على المزيد من المفاهيم المخالفة التأديبية، انظر هامش ياقوت، ص 268. وقد نص نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة (2007) في المادة (141) فقرة (ا) على المخالفات التأديبية.

(6) كنعان، القانون الإداري، ج1، ص 150.

1- أن تكون المخالفة عادية وليست جسمية.
2- أن يكون أمر الرئيس قد صدر للموظف كتابة.
3- أن يعترض الموظف على الأمر كتابة بأن أمر رئيسه غير مشروع وأن في تنفيذه مخالفة إدارية، فيصر الرئيس على قيام الموظف بتنفيذه.

فهنا قد رفع القانون المدني الأردني المسؤولية عن الموظف العام الذي ينفذ أمراً يحدث ضرراً تحت الشروط التالية[1]:

1- أن يصدر العمل عن موظف عام.
2- أن يكون قد صدر لهذا الموظف أمر من رئيس تجب طاعته، أو كان يعتقد أنها واجبة عليه.
3- أن يثبت الموظف المرؤوس اعتقاده بمشروعية الأمر الذي نفذه، وأن يكون الاعتقاد مبنياً على أسباب معقولة، وأنه لم يقدم على تنفيذ الأمر إلا بعد مراعاة الحيطة والحذر.

فجاء في المادة (263) من القانون المدني "1. يضاف الفعل إلى الفاعل لا الآمر، ما لم يكن مجبراً، على أن الإجبار المعتبر في التصرفات الفعلية هو الإكراه الملجئ وحده. 2. ومع ذلك لا يكون الموظف العام مسؤولاً عن عمله الذي أضر بالغير إذا قام به تنفيذاً لأمر صدر إليه من رئيسه، متى كانت إطاعة هذا الأمر واجبة عليه، أو كان يعتقد أنها واجبة، وأقام الدليل على اعتقاده بمشروعية العمل الذي وقع منه، وكان اعتقاده مبنياً على أسباب معقولة، وأنه راعى في عمله جانب الحيطة والحذر"[2].

أما قانون العقوبات الأردني فقد اشترط لكي يعفى الموظف من المسؤولية أن يكون الأمر الذي ينفذه مشروعاً، فإذا كان الأمر غير مشروع تحمل الموظف تبعة فعله[3]. فجاء في المادة (61) منه: "لا يعتبر الإنسان مسؤولاً جزائياً عن أي فعل إذا كان

(1) العتوم، المسؤولية التاديبية، ص 49.
(2) القانون المدني الأردني رقم (43) لسنة (1976م).
(3) الزعبي، القانون الإداري، ص 208.

قد أتى ذلك الفعل في أي من الأحوال التالية: 1. تنفيذاً للقانون. 2. إطاعة لأمر صدر إليه من مرجع ذي اختصاص يوجب عليه القانون إطاعته إلا إذا كان غير مشروع"[1]. أما إذا كان الأمر الموجه إلى الموظف ينطوي على ارتكاب جريمة جنائياً[2]، فله حق في مخالفته وعدم الالتزام به، فلا يعاقب بتركه، ولا يعفى من العقوبة إن فعله[3].

ويمكن إجمال ما تقدم بما يلي[4]:

1- أن الموظف العام ملزم بتنفيذ أوامر السلطة الرئاسية المشروعة، ويعرض نفسه للمسألة إذا رفض الأمر.
2- أما عدم مشروعية أوامر السلطة الرئاسية التي لم تصل إلى درجة الأمر بارتكاب الجريمة الجنائية، فقد أعفى القانون المدني الأردني الموظف من

---

(1) قانون العقوبات رقم (60) لسنة (67).

(2) وهي: كل فعل غير مشروع إيجابي أو سلبي صادر عن إرادة حرة يقرر القانون لمرتكبه عقوبة أو تدبيراً احترازياً. والفرق بين الجريمة الجنائية والجريمة التأديبية فيما يلي:

1. تشكل الجريمة في قانون العقوبات عدواناً على مصالح المجتمع والأفراد على حقوقهم وأموالهم وأجسادهم وأعراضهم. أما المخالفة التأديبية أو الإدارية فهي تشكل عدواناً على مصالح هيئة أو طائفة معينة ينتسب إليها الموظف وفق نص المادة (169) من قانون العقوبات الأردني. فالجريمة التأديبية تقع بارتكاب سلوك خاطئ يصدر من مكلف بخدمة عامة يكون من شأنه الإخلال بواجبات الوظيفة أو المهنة.
2. أن الجريمة التأديبية لايلتزم بها مبدأ الشرعية كما هو الحال في الجريمة الجنائية. فالعقوبة في الجريمة التأديبية غير محددة على سبيل الحصر بل يكتفي بشأنها بتحديد عام مما يكون للقضاء التأديبي سلطة تقديرية واسعة وفق جسامة المخالفة التي ارتكبها الموظف شريطة المواءمة وعدم الغلو في العقوبة.

وقد يترتب على الجريمة الجنائية جريمة تأديبية في جرائم الرشوة والاختلاس والتزوير والسرقة والزنا وهتك العرض والاغتصاب. فالرشوة مثلاً لها عقوبة جزائية في قانون العقوبات ولها عقوبة تأديبية هي العزل من الخدمة لإخلال الموظف العام بواجبات الأمانة والنزاهة. نجم، محمد صبحي، قانون العقوبات ـ القسم العام ـ (النظرية العامة للجريمة) ط1، دار الثقافة، عمان، 2006، ص112 ـ 113.

ويترتب على التمييز بين العقوبة والجزاء التأديبي ما يلي: 1 ـ جواز الجمع بين العقوبة والجزاءات والتعويضات.2 ـ قد يفرض القانون عقوبة واحدة من أجل جرائم متعددة بينما يحق للسلطة الإدارية الحكم بجزاءات تأديبية متعددة وإلزام الفاعل بتعويض الضرر الناتج عن كل فعل على حدة. الحلبي، محمد علي سالم، شرح قانون العقوبات ـ القسم العام، ط1، دار الثقافة، عمان، 2007، ص242.

(3) كنعان، ج2، ص 150، الزعبي، القانون الإداري، ص 206.

(4) احمد، مبادئ الإدارة العامة، ص 76.

العقوبة بالنسبة للمخالفات العادية الإدارية، إذا ثبت أن ارتكابه للمخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب صادر إليه من رئيسه المختص، بالرغم من مصارحة الموظف له كتابه، بأن الفعل المرتكب يكون مخالفة.

3- أما الأمر بارتكاب جريمة جنائية، فإن الموظف المرؤوس لا يعفى من المسؤولية الجنائية لمجرد قيامه بارتكاب الجريمة تنفيذاً لأوامر رئيسه.

ثانياً: موقف الشريعة الإسلامية من واجب طاعة الرؤساء

أولاً: أقرت الشريعة الإسلامية ما اعتمده نظام الخدمة المدنية وغيره من الأنظمة والقوانين الأردنية من وجوب طاعة المرؤوسين لرؤسائهم ووجوب تنفيذ أوامره المشروعة؛ ذلك أنه لا استقامة لأمر لا تكون الطاعة أساسه، والنصوص الشرعية من الكتاب والسنة والإجماع والمعقول قاضية بذلك.

من الكتاب:

1- قال تعالى: ﴿ يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُوٓاْ أَطِيعُواْ ٱللَّهَ وَأَطِيعُواْ ٱلرَّسُولَ وَأُوْلِي ٱلۡأَمۡرِ مِنكُمۡۖ فَإِن تَنَٰزَعۡتُمۡ فِي شَيۡءٖ فَرُدُّوهُ إِلَى ٱللَّهِ وَٱلرَّسُولِ إِن كُنتُمۡ تُؤۡمِنُونَ بِٱللَّهِ وَٱلۡيَوۡمِ ٱلۡأٓخِرِۚ ذَٰلِكَ خَيۡرٞ وَأَحۡسَنُ تَأۡوِيلًا ٥٩ ﴾[1].

وجه الدلالة:

أمر الله تعالى عباده بطاعته فيما أمرهم به وفيما نهاهم عنه، ومما أمر الله به طاعة رسوله ﷺ، فإن في طاعتهم إياه طاعة لربهم؛ وذلك لأنهم يطيعونه لأمر الله إياهم بطاعته، وكذلك أمر بطاعة الأئمة وولاة الأمور فيما كان لله طاعة وللمسلمين مصلحة، فطاعة الأمراء واجبة إذا وافقوا الحق؛ لأن في طاعتهم طاعة لله ولرسوله ﷺ وقربه لله[2].

يقول المودودي: "تأتي بعد هاتين الطاعتين ـ طاعة الله وطاعة رسوله ﷺ ـ وتندرج تحتهما طاعة ثالثة يجب على المسلمين القيام بها وأداؤها في النظام الإسلامي، وهي طاعة أولي الأمر وهم من المسلمين أنفسهم. ومفهوم أولي

---

(1) سورة النساء: آية (59).

(2) الطبري، جامع البيان في تاويل القرآن، ج8، ص 495 ـ 502.

الأمر يتسع ليضم بين جنبيه كل من يتولون مقاليد الأمور في المجتمع، سواء كانوا علماء مفكرين أم زعماء سياسيين، أم محافظي أقاليم أم قضاة محاكم أم رؤساء مجالس مدن أو قرى أم نواباً برلمانيين. وباختصار شديد تجب طاعة كل من كان صاحب أمر بين المسلمين وكل من لا يستقيم الخلل في حياة المجتمع المسلم بنزاعه ومخالفته بشرط أن يكون من المسلمين، وأن يطيع الله ورسوله، فهذان الشرطان ضروريان لهذه الطاعة بالذات"[1].

2- قال الله تعالى: ﴿ فَاتَّقُوا اللَّهَ مَا اسْتَطَعْتُمْ وَاسْمَعُوا وَأَطِيعُوا وَأَنفِقُوا خَيْرًا لِّأَنفُسِكُمْ ﴾[2].

وجه الدلالة:

أن الله عز وجل أمر عباده بالتقوى والسمع والطاعة فيما أمرهم به وفيما نهاهم عنه وأمر بالسمع والطاعة لرسوله ﷺ[3] فيما أمرهم به ونهاهم عنه، ومما أمر به الله ورسوله ﷺ السمع والطاعة لأولي الأمر بالمعروف، فيجب على جميع المكلفين طاعة ولاة الأمر؛ لأن في طاعتهم طاعة لله ولرسوله ﷺ.

من السنة:

1- حديث أبي هريرة رضي الله عنه عن رسول الله ﷺ أنه قال: "من أطاعني فقد أطاع الله ومن عصاني فقد عصى الله ومن أطاع أميري فقد أطاعني ومن عصى أميري فقد عصاني"[4].

(1) المودودي، أبو الأعلى، الحكومة الإسلامية، (ترجمة: أحمد إدريس)، الدار السعودية، جده، 1404هـ - 1984م، ص139.

(2) سورة التغابن: آية (16).

(3) ابن كثير، تفسير القرآن العظيم، ج4، ص482.

(4) أخرجه البخاري في الأحكام، باب أطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولي الأمر منكم (حديث: 7137). ومسلم في كتاب: الإمارة، باب: وجوب طاعة الأمراء في غير المعصية وتحريمها في المعصية، (حديث: 1835) (3/ 1466).

وجه الدلالة:

بيَّن رسول الله ﷺ في هذا الحديث أن طاعته من طاعة الله تعالى، وطاعة أميره من طاعته، فدل على وجوب طاعة الأمير؛ لأن طاعته طاعة لله ولرسوله ﷺ[1]. وكل رئيس في حقيقته هو أمير للنبي ﷺ وإن بعُدت العصور؛ لأن النبي ﷺ رئيس الأمراء كلهم.

2- حديث أبي هريرة رضي الله عنه قال: قال رسول الله ﷺ: "السمع والطاعة في عسرك ويسرك ومنشطك ومكرهك وأثرةٍ عليه"[2].

3- حديث ابن عمر رضي الله عنه عن النبي ﷺ أنه قال: "على المرء المسلم السمع والطاعة فيما أحب وكره إلا أن يؤمر بمعصية فإن أمر بمعصية فلا سمع ولا طاعة"[3].

وجه الدلالة:

أفاد الحديثان وجوب السمع والطاعة لولاة الأمور ـ ومنهم رؤساء الموظفين ـ فيما يشق وتكرهه النفوس سواء وافق غرضه أم خالفه، مالم يؤمر بمعصية، فلا سمع ولا طاعة[4]، بل يحرم على من كان قادراً على الامتناع[5].

الإجماع:

أجمعت الأمة على وجوب طاعة الإمام ما لم يأمر بمعصية، فإن أمر بمعصية فلا طاعة لمخلوق في معصية الخالق. يقول الفخر الرازي: "إن الأمة مجمعة

---

(1) النووي، شرح صحيح مسلم، ج12، ص 225.

(2) أخرجه مسلم في كتاب: الإمارات، باب: وجوب طاعة الأمراء في غير المعصية، حديث رقم (1836).

(3) أخرجه البخاري في كتاب: الأحكام، باب السمع والطاعة (حديث: 7144). ومسلم في كتاب: الإمارة، باب: وجوب الطاعة الأمراء في غير المعصية وتحريمها في المعصية (حديث:1839) (3/ 1469).

(4) ابن حجر، أبو الفضل أحمد بن علي بن محمد بن أحمد العسقلاني (852هـ) هدي الساري مقدمة فتح الباري شرح صحيح البخاري، (تحقيق: عبد العزيز بن عبد الله بن باز ومحب الدين الخطيب)، دار الفكر، بيروت، ج13، ص 122. النووي، شرح صحيح مسلم، ج12، ص 225.

(5) ابن حجر، فتح الباري، ج13، ص122.

على أن الأمراء والسلاطين إنما تجب طاعتهم فيما علم بالدليل أنه حق وصواب، وذلك الدليل ليس إلا الكتاب والسنة"[1].

من الآثار:

1- قال أبو بكر الصديق رضي الله عنه في خطبته الجامعة لما تولى الخلافة: "أطيعوني ما أطعت الله ورسوله، فإذا عصيت الله ورسوله فلا طاعة لي عليكم"[2].

2- وقال عمر بن عبد العزيز عندما تولى الخلافة: "أيها الناس من أطاع الله فقد وجبت طاعته ومن عصى الله فلا طاعة له. أطيعوني ما أطعت الله، فإذا عصيت فلا طاعة لي عليكم"[3].

من المعقول[4]:

أن طاعة المسؤولين ضرورة وظيفية لأسباب:

أولها: أن طاعتهم طاعة لله ولرسوله ﷺ، ومعصيتهم معصية لله ولرسوله ﷺ.

ثانيها: أنها مفتاح لنجاح المؤسسة، فهي الركيزة الأساسية في كل نظام إداري، فدونها لا تتحقق الأهداف ولا تنفذ الخطط، ويصبح العمل فوضى وتفسد الأمور.

---

(1) الرازي، أبو عبد الله فخر الدين محمد بن عمر بن الحسن بن الحسين التميمي الرازي، مفاتيح الغيب، ط1، دار الكتب العلمية، بيروت، 1421هـ - 2000م،ج10، ص117.

(2) ابن كثير، أبو الفداء إسماعيل، السيرة النبوية، (تحقيق: مصطفى عبد الواحد)، دار المعرفة، بيروت، 1396هـ - 1971م، ج4، ص 493، وقال عنه: إسناده صحيح. ابن هشام، أبو محمد عبد الملك المعافري (ت 213هـ)، السيرة النبوية، ط1، (تحقيق وليد بن محمد سلامة وخالد بن محمد)، مكتبة الصفا، القاهرة، 1422هـ - 2001م، ج4، ص216، عن أبي إسحاق.

(3) ابن الجوزي، أبو الفرج عبد الرحمن بن علي بن محمد، صفة الصفوة، ط2، 4، (تحقيق محمود فاخوري ومحمد رواس قلعجي)، دار المعرفة، بيروت، 1399هـ - 1979م، ج2، ص 115.

(4) العتوم، المسؤولية التأديبية، ص46. كنعان،القانون الإداري، ج2، ص 151. المخالفات المهنية ووسائل التغلب عليها، ص 2. http://faculty.educ.sa/1AS/Mashooqi/files/okhalq- eeatalmhna13almkhalfatalmhnee a0000saelsaltqhlbaleeha0 doc

ثالثها: أنها إغلاق لأبواب التنازع والاختلاف المسبب للفشل وتعطيل سير المرفق العام. قال الله تعالى: ﴿وَلَا تَنَٰزَعُواْ فَتَفۡشَلُواْ وَتَذۡهَبَ رِيحُكُمۡ﴾[1]، وفي هذا حفظ للمصلحة العامة.

رابعها: أنها حفظ لهيبة المسؤول وأوامره، مما يمنع التجرؤ عليه والتغافل عن تعليماته.

ومن هنا فإن طاعة الرؤساء واجب شرعي والتزام وظيفي فيما يأمرون به بالمعروف وينهون عنه، وذلك في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها. فمن خالفهم استحق العقوبة إن كان على فَعَل فعلاً محرم أو ترك واجباً، وهذا أصل متفق عليه، فإن لم تكن العقوبة مقدرة في الشرع كانت تعزيراً يجتهد فيه ولي الأمر بحسب ما يراه أنفع للناس[2]، وكذلك كل من كتم ما يجب إظهاره من دلالة واجبة ونحو ذلك، يعاقب على ترك الواجب[3].

ثانياً: أن المشرع الأردني قرر في قانون العقوبات أن الموظف لا يعفى من المسؤولية في حالة ارتكابه جريمة جنائية بأمر من مرؤوسه، سواء أكان الأمر كتابة أم مشافهة. وهذا ما تقرره الشريعة الإسلامية إذ لا طاعة لمخلوق في معصية الخالق. قال الله تعالى: ﴿وَلَا تُطِيعُوٓاْ أَمۡرَ ٱلۡمُسۡرِفِينَ ١٥١ ٱلَّذِينَ يُفۡسِدُونَ فِي ٱلۡأَرۡضِ وَلَا يُصۡلِحُونَ﴾[4]. وقال الله تعالى: ﴿وَلَا تُطِعۡ مَنۡ أَغۡفَلۡنَا قَلۡبَهُۥ عَن ذِكۡرِنَا وَٱتَّبَعَ هَوَىٰهُ وَكَانَ أَمۡرُهُۥ فُرُطٗا﴾[5]. فهاتان الآيتان تقطعان بعدم جواز الطاعة فيما يؤدي إلى الإفساد والمعصية ومخالفة الحق[6].

فالإسلام حريص على تربية الفرد الواعي المسؤول الذي يعرف حدود الطاعة الواجب الالتزام بها، والأوامر الواجب عدم الرضوخ لها، ويعيب على تلك الفئة من

---

(1) سورة الأنفال: آية (46).

(2) ابن تيمية، السياسة الشرعية، ص 38. ابن عثيمين، محمد صالح، شرح كتاب السياسة الشرعية، (تحقيق: صلاح السعيد)، ط1، مكتبة فياض المنصور، المنصور، 1426 ـ 2005م، ص 120.

(3) ابن تيمية، السياسة الشرعية، ص 38.

(4) الشعراء: آية (151 ـ 152).

(5) سورة الكهف: آية (28).

(6) ابن كثير، تفسير القرآن العظيم، ج3، ص458.

الناس التي تسلم قيادتها لمن يحكمها من غير تمييز ولا إدراك[1]. قال الله تعالى: ﴿ وَقَالُوا رَبَّنَا إِنَّا أَطَعْنَا سَادَتَنَا وَكُبَرَاءَنَا فَأَضَلُّونَا السَّبِيلَا ﴾[2].

وفي الحديث الذي رواه علي رضي الله عنه دلالة على ذلك حيث قال: "بعث رسول الله ﷺ سرية واستعمل عليهم رجلاً من الأنصار وأمرهم أن يسمعوا له ويطيعوا فأغضبوه إلى شيء فقال: اجمعوا لي حطباً فجمعوا له، ثم قال: أوقدوا نار، فأوقدوا، ثم قال: ألم يأمركم رسول الله ﷺ أن تسمعوا لي وتطيعوا؟ قالوا: بلى، قال: فادخلوها! قال: فنظر بعضهم إلى بعض فقالوا: إنما فررنا إلى رسول الله ﷺ من النار فكانوا كذلك وسكن غضبه وطفئت النار، فلما رجعوا ذكروا ذلك للنبي ﷺ. فقال: " لو دخلوا ما خرجوا منها، إنما الطاعة في المعروف"[3].

ثالثاً: أما إذا ارتكب الموظف مخالفة تأديبية، فإن المشرع الأردني قد عفاه من المسألة والعقاب إذا صدر منه ذلك نتيجة لتنفيذ أمر مكتوب صادر إليه من رئيسه المختص بالرغم من مصارحة الموظف له كتابة أن الفعل المرتكب يشكل مخالفة.

وهذا الذي ذهب إليه المشرع الأردني محل نظر في ميزان الشريعة الإسلامية بيانه فيما يلي:

الأصل في علاقة الموظف برئيسه هي الطاعة، فطاعته طاعة لله ورسوله ﷺ قال الله تعالى: ﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ﴾[4]. وقال رسول الله ﷺ: "من أطاعني فقد أطاع الله، ومن عصاني فقد عصى الله، ومن أطاع أميري فقد أطاعني، ومن عصى أميري فقد عصاني"[5].

---

(1) الشباني، الخدمة المدنية، ص 62. أحمد، مبادئ الإدارة العامة، ص 73.

(2) سورة الأحزاب: آية (67).

(3) اخرجه مسلم في كتاب الإمارة، باب وجوب طاعة الأمراء في غير معصية، (حديث:1840)(1469/3).

(4) سورة النساء: آية (59).

(5) سبق تخريجه ص135.

فالآية والحديث مع أدلة وجوب الطاعة بالمعروف السابق ذكرها تجعل ما ذهب إليه المشرع الاردني في هذا الأمر غير مقبول؛ ذلك لأن الأوامر التي يلتزم المرؤوس بطاعتها هي تلك التي لا تنطوي على مخالفة القانون الإسلامي، فالطاعة لا تجوز إلا فيما وافق الشرع[1].

يقول الإمام الغزالي: "طاعة الإمام لا تجب على الخلق إلا إذا دعاهم إلى موافقة الشرع"[2]. وإذا كان أمر الله نبيه ﷺ في أن يأخذ بيعة النساء[3] فيما يأخذ عليهن: أن لا يعصينه في معروف، فلم يجعل الله تعالى لنبيه طاعة إلا في المعروف مع علمه سبحانه أن رسوله ﷺ لا يأمر إلا به[4]، فلم يرض الله تعالى لنبيه أن يطاع في معصيته[5]، فإن التعبير بالمعروف للتنبيه على أنه لا يجوز طاعة مخلوق في معصية الخالق، فهي جديرة بغاية التوقي والاجتناب. وإذا كان هذا الأمر مع نبيه ﷺ وهو المعصوم المؤيد بالوحي فمع غيره أولى بذلك، وألزم[6].

وفي هذه الآية دليل على أن طاعة الولاة إنما تلزم في المباح دون المحظور[7]. وقد حدد أبو بكر رضي الله عنه في أول خطبة بعد توليه الخلافة الحد الفاصل بين الطاعة

---

(1) ابو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية، ص 294.

(2) الغزالي، أبو حامد محمد بن محمد بن محمد، فضائح الباطنية، (تحقيق: عبد الرحمن البدوي)، مؤسسة دار الكتب الثقافية، الكويت، ص 206.

(3) قال الله تعالى: ﴿يَٰٓأَيُّهَا ٱلنَّبِيُّ إِذَا جَآءَكَ ٱلْمُؤْمِنَٰتُ يُبَايِعْنَكَ عَلَىٰٓ أَن لَّا يُشْرِكْنَ بِٱللَّهِ شَيْـًٔا وَلَا يَسْرِقْنَ وَلَا يَزْنِينَ وَلَا يَقْتُلْنَ أَوْلَٰدَهُنَّ وَلَا يَأْتِينَ بِبُهْتَٰنٍ يَفْتَرِينَهُۥ بَيْنَ أَيْدِيهِنَّ وَأَرْجُلِهِنَّ وَلَا يَعْصِينَكَ فِى مَعْرُوفٍ فَبَايِعْهُنَّ وَٱسْتَغْفِرْ لَهُنَّ ٱللَّهَ إِنَّ ٱللَّهَ غَفُورٌ رَّحِيمٌ﴾ سورة الممتحنة: آية (12).

(4) ابن كثير، تفسير القرآن العظيم، ج4، ص455.

(5) السيوطي، جلال الدين عبد الرحمن بن الكمال (ت911هـ)، الدر المنثور في التفسير بالمأثور، 8م، دار الفكر، بيروت، 1993م، ج8، ص 142.

(6) الزمخشري، الكشاف، ج4، ص95. القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، ج18، ص 75.

(7) ابن الجوزي، عبد الرحمن بن علي بن محمد، زاد المسير في علم التفسير، ط3، المكتب الإسلامي، بيروت، 1404هـ، ج8، ص 247.

الواجبة وغير الواجبة بقوله: "أطيعوني ما أطعت الله ورسوله فإذا عصيت الله ورسوله فلا طاعة لي عليكم"[1].

وبناء عليه، فالشريعة الإسلامية لا تقيم اعتباراً فيما إذا كان الفعل المأمور به جسيماً أم بسيطاً، ما دام مخالفاً لأحكامها، على اعتبار أن المعصية لا تتجزأ[2]. فوجوب طاعة المرؤوسين لرؤسائهم منوط باتباع الطريق الصحيح الذي رسمته الشريعة الإسلامية بإقامة ما جاء في نظامها كلية وإلا كانوا في حل من طاعتهم استجابة لأمر الله ورسوله ﷺ.

فهذا هو الأصل الذي ينبغي أن تبنى عليه العلاقة بين الرئيس ومرؤوسيه وهو وجوب الطاعة ما لم يخالف الشريعة الإسلامية.

وتأسيساً على ما تقدم:

فإن الإصلاح والإفساد هما المعيار الشرعي للطاعة وعدم الطاعة، وبهذا المقياس المحدد للطاعة وتنفيذ الأوامر خلق المجتمع الفاضل المتعاون[3]، ذلك أنه لا يحل لأحد أن يكون عوناً على ظلم، إذ التعاون له ثلاث حالات:

الحالة الأولى: التعاون على البر والتقوى من استيفاء الحقوق وإعطاء المستحقين[4]، كالتقيد بالدوام الرسمي بالحضور مبكراً، والانصراف في الوقت الفعلي، وتخصيص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات الوظيفة، والدقة في أداء العمل، وعدم إفشاء الأسرار الوظيفية.

كما أن طاعة الرؤساء واجبة ولو كان الرئيس فاسقاً أو ظالماً ما دام أنه يأمر لمصلحة مؤسسته وسير المرفق العام ولم يأمر بمعصية، إذ إن الإعانة على الحق حق ولو كان الذي تعينه فاسقاً أو ظالماً، حتى إذا علمنا أنه قضى بتعزير من يستحق التعزيز سواء كان التعزيز بالضرب، أو الحبس، أو التوبيخ، أو أخذ المال والفصل عن العمل، أو

---

(1) سبق تخريجه ص137.

(2) ابو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية، ص295.

(3) الشباني، الخدمة المدنية على ضوء الشريعة، ص 63. احمد، مبادئ الإدارة العامة، ص 73.

(4) ابن تيمية، السياسة الشرعية، ص40. ابن عثيمين، شرح السياسة الشرعية، ص 131.

ما شابه ذلك يجب علينا أن نعينه على هذا؛ لأنه محق وقد قال الله تعالى: ﴿ وَتَعَاوَنُوا عَلَى الْبِرِّ وَالتَّقْوَىٰ ﴾[1][2].

الحالة الثانية: التعاون على الإثم والعدوان، كالإعانة على أخذ مال معصوم، وإفشاء الأسرار التي يطلع عليها بحكم وظيفته، وعدم المحافظة على الأموال العامة، أو التزوير في السجلات أو الأوراق أو التقارير أو إتلاف، أو اختلاس أو إخفاء ما يوجد في حوزته بصفته الوظيفية، أو التحريض أو المشاركة في تجمهر يؤدي إلى إثارة الموظفين، فهذا الذي حرمه الله ورسوله ﷺ. وعليه فلا يحل للموظف أن يعين رئيسه على هذا الأمر ولا أن يقبل منه ذلك؛ لأن ذلك من باب التعاون على الإثم والعدوان قال الله تعالى ﴿ وَلَا تَعَاوَنُوا عَلَى الْإِثْمِ وَالْعُدْوَانِ ﴾[3][4].

فإن قال قائل: إذا خاف الموظف من معاقبته وإلحاق الضرر به، كتغريم المال، أو الإنذار، أو النقل إلى مكان بعيد، أو الفصل من وظيفته، أو غير ذلك مما سينزل عليه المسؤول من عقوبة[5] فما العمل؟ الجواب أن الأمر يقتضي التفصيل:

وهو أن الواجب تحصيل المصالح وتكميلها، وتعطيل المفاسد وتقليلها، فإذا تعارضت كان تحصيل أعظم المصلحتين بتفويت أدناهما ودفع أعظم المفسدتين مع احتمال أدناهما هو المشروع[6] وعليه:

أ- إذا كان الضرر الواقع على الموظف أقل من الضرر المترتب على الفعل المأمور به فلا يجوز للموظف طاعة رئيسه هنا في أي حال من الأحوال، عملاً بالقاعدة الشرعية "إذا تعارضت مفسدتان روعي أعظمهما ضرراً بارتكاب

(1) سورة المائدة: آية (2).

(2) ابن عثيمين، شرح السياسة الشرعية، ص 131.

(3) سورة المائدة: آية (2).

(4) ابن تيمية، السياسة الشرعية، ص 40. ابن عثيمين، شرح السياسة الشرعية، ص 132.

(5) ابن عثيمين، شرح السياسة الشرعية، ص 133.

(6) ابن تيمية، السياسة الشرعية، ص 41. ابن عثيمين، شرح السياسة الشرعية، ص 135.

أخفهما"[1] وقاعدة: "يختار أهون الشرين"[2]؛ إذ لا يمكن للموظف أن يجعل ظلم غيره وقاية لظلمه، ولا يجوز له أن يظلم غيره من أجل مصلحته، (فالضرر لا يزال بالضرر)[3].

ب- أما إن كان الضرر الواقع على الموظف أعظم من الضرر المترتب على الفعل المأمور به، كالفصل من وظيفته، أو تنزيل رتبته، أو غير ذلك من الأضرار، فإن الأمر يقتضي بيان ما يلي[4]:

1- الضرورات تبيح المحظورات[5]، وأصل ذلك قوله سبحانه وتعالى: ﴿ إِنَّمَا حَرَّمَ عَلَيْكُمُ الْمَيْتَةَ وَالدَّمَ وَلَحْمَ الْخِنزِيرِ وَمَا أُهِلَّ بِهِ لِغَيْرِ اللَّهِ فَمَنِ اضْطُرَّ غَيْرَ بَاغٍ وَلَا عَادٍ فَلَا إِثْمَ عَلَيْهِ إِنَّ اللَّهَ غَفُورٌ رَّحِيمٌ ﴾[6].

2- الضرورة تقدر بقدرها[7]، فلا يصح تجاوز الحد الذي يحتاجه منها، فمن اضطر لاستخدام المحرم فلا يجوز له أن يتجاوز ما يحقق له الغرض، فمن كان يكفيه أن يطيع المسؤول في صغيرة في سبيل دفع الضرر، فلا يجوز له أن يتطوع بطاعته في كبيرة من الكبائر، ومن كان يكفيه أن يطيع المسؤول في معصية واحدة يدفع بها الضرر عن نفسه، فلا يجوز أن يطيع المسؤول في أكثر من معصية.

---

(1) ابن نجيم، زين الدين إبراهيم (ت 970هـ)، الأشباه والنظائر وبحاشيته نزهة النواظر على الأشباه والنظائر لابن عابدين (ت 1252هـ)، ط1، (تحقيق: محمد مطيع الحافظ)، دار الفكر، 1403هـ ـ 1983م، دار القلم، دمشق، 1417هـ ـ 1996م، ص201.

(2) الزرقا، شرح القواعد الفقهية، ص203.

(3) السيوطي، جلال الدين عبد الرحمن بن الكمال (ت911هـ)، الأشباه والنظائر في قواعد وفروع فقه الشافعية، ط1، دار الكتب العلمية، بيروت، 1403هـ ـ 1983م، ص 87. الزرقا، شرح القواعد الفقهية، ص195.

(4) المخالفات المهنية ووسائل التغلب عليها، ص 5 ـ 6.

(5) ابن نجيم، الأشباه والنظائر، ص94. الزرقا، شرح القواعد الفقهية، ص185. الندوي، علي أحمد، القواعد الفقهية، ط6، دار القلم، دمشق، 2004م، ص308.

(6) سورة البقرة: آية (173).

(7) الزرقا، شرح القواعد الفقهية، ص187. الندوي، القواعد الفقهية، ص308.

3- الحاجة تنزل منزلة الضرورة[1]. فالحاجات الضرورية للإنسان تستوي مع الضرورة في الحكم، والفرق بين الضرورة والحاجة: أن الضرورة: هي الحالة الملجئة إلى ما لا بد منه، فدونها يترتب الهلاك، والحاجة: هي الحالة التي تستدعي تيسيراً أو تسهيلاً لأجل الحصول على المقصود، فدونها يلحق الإنسان مشقة في فقدها لا الهلاك[2].

والوظيفة تعد من الحاجات الضرورية للإنسان، لأنها مصدر الرزق، وبغيرها يقع الحرج، والحرج مرفوع في الشريعة الإسلامية، قال الله سبحانه وتعالى: ﴿ وَمَا جَعَلَ عَلَيْكُمْ فِي الدِّينِ مِنْ حَرَجٍ ﴾[3].

وبهذا نقول: إذا كان الضرر الواقع على الموظف حال عدم تنفيذ أمر المسؤول أعظم بكثير من الضرر المترتب على الفعل المأمور به، فإنه يجوز له تنفيذ أمره بثلاثة شروط:

الأول: أن يَكْرَه الموظف الأمر؛ لأنه منكر، وينبه رئيسه أن أمره غير مشروع، وأن في تنفيذه مخالفة شرعية.

الثاني: أن يعجز الموظف على التنصل من تنفيذ الأمر.

الثالث: أن يكون تنفيذ الأمر في أضيق نطاقه.

فإذا تمكن الموظف من التنصل من تنفيذ الأمر بأي طريقة من طرق التنصل من غير وقوع ضرر عليه فعليه فعل ذلك ولا يجوز له تنفيذ أمره.

الحالة الثالثة: ألاّ يعلم الموظف أمحق الرئيس أم ظالم؟

فهنا نقول: الأصل وجوب طاعته، إلا إذا وجدت قرائن تدل على أنه ظالم، مثل أن يعرف من حال هذا الرئيس أنه كثير الظلم، أو يعلم من حال الرجل الذي وجهت إليه القضية أنه لم يفعل ذلك، أو أنه بعيد أن يفعل ذلك، أو أن الفعل الذي سيقوم فيه

(1) السيوطي، الأشباه والنظائر، ص88. الزرقا، شرح القواعد الفقهية، ص209. الندوي، القواعد الفقهية، ص142.

(2) الزرقا، شرح القواعد الفقهية، ص209. سلامة، الطيب، الأخذ بالرخص وحكمه، مجلة مجمع الفقه الإسلامي رابطة العالم الإسلامي، 2 (8)، ص 350.

(3) سورة الحج: آية (78).

يؤدي إلى عرقلة سير المرافق العامة، فحينئذ يتوقف الموظف عن تنفيذ الأمر ونقاش رئيسه ولا يجب عليه أن ينفذ؛ لأن عنده قرينة تدل على ظلم إما من حال الرئيس أو من حال المتهم[1].

فمناقشة المرؤوس لرئيسه ليس فيه مخالفة شرعية أو قانونية، بل هو مما حث عليه الإسلام، حيث جاء في الحديث عن عبادة بن الصامت رضي الله عنه قال: "بايعنا رسول الله ﷺ على السمع والطاعة في المنشط والمكره، وأن لا ننازع الأمر أهله، وأن نقوم، أو نقول الحق أينما كنا لا نخاف في الله لومة لائم"[2].

فمن هنا فإن الطاعة لا تكون في معصية الله ورسوله ﷺ ومعصية أوامرهما الصريحة التي لا لبس فيها. فالرئيس الذي يجترئ على مخالفة الشرع لا يمكن أن يعتصم بسلطته الرئاسية، ولا يمكن القول والحال كذلك، بأن للموظف إطاعته بعد أن يثبت أنه لم ترتكب المخالفة إلا بعد تنبيه رئيسه إلى هذه المخالفة، وأن يثبت أن أمر رئيسه إليه كان مكتوباً، وذلك؛ لأن الكتابة هنا ليست دليلاً على رفع التأثيم عن المخالفة التي أتاها ولا هي سند لإحالة المخالفة إلى عمل مباح[3].

وإنما الدليل على رفع التأثيم وجعل الأمر مباحاً هو كتاب الله وسنة نبيه ﷺ، فإذا كان الأمر قد تنازع فيه فيجب أن يستخرج من كل منهما رأيه، فأي الرأيين كان موافقاً للحق كان ملزماً للآخر وعمل به ولا يحق له مخالفته، إذ لا طاعة لأحد في خلاف ذلك[4]، كما قال الله تعالى: ﴿ فَإِن تَنَٰزَعۡتُمۡ فِي شَيۡءٖ فَرُدُّوهُ إِلَى ٱللَّهِ وَٱلرَّسُولِ إِن كُنتُمۡ تُؤۡمِنُونَ بِٱللَّهِ وَٱلۡيَوۡمِ ٱلۡأٓخِرِۚ ذَٰلِكَ خَيۡرٞ وَأَحۡسَنُ تَأۡوِيلًا ﴾[5]. وقال الله تعالى: ﴿ فَلَا وَرَبِّكَ لَا

---

(1) ابن عثيمين، شرح السياسة الشرعية، ص 133.

(2) أخرجه البخاري كتاب: الأحكام، باب: كيف يبايع الإمام (حديث: 7199). ومسلم في كتاب: الإمام، باب: وجوب طاعة الأمراء (حديث:1709)(1469/3).

(3) أبو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية، ص 297.

(4) ابن تيمية، السياسة الشرعية، ص 148.

(5) سورة النساء: آية (59).

﴿ يُؤْمِنُونَ حَتَّىٰ يُحَكِّمُوكَ فِيمَا شَجَرَ بَيْنَهُمْ ثُمَّ لَا يَجِدُوا فِي أَنفُسِهِمْ حَرَجًا مِّمَّا قَضَيْتَ وَيُسَلِّمُوا تَسْلِيمًا ﴾[1].

كما أنه من غير المعقول أن ينبه المرؤوس رئيسه الإداري لأوجه عدم المشروعية التي تشوب الأمر الصادر إليه إذا كانت عدم مشروعيته مؤكدة وظاهرة بلا أدنى شك، أو يؤدي تنفيذه إلى عرقلة سير المرافق العامة والإضرار الجسيم بالمصلحة العامة، ثم يرتكب الموظف المخالفة بحجة أن الأمر صدر له كتابة، فإن هذا في غاية الشذوذ، بل لا بد عليه أن يمتنع عن تنفيذه، إذ يعد امتناعه طاعة لله ولرسوله صلى الله عليه وسلم أولاً، وثانياً احتراماً للقسم القانوني[2] الذي أداه: "أقسم بالله العظيم أن أعمل بأمانة وإخلاص وأن أحافظ على ممتلكات الدولة وهيبتها وأن أقوم بمهام وظيفتي وواجباتها بتجرد وحياد دون أي تمييز"[3].

والأمانة والإخلاص يتطلبان من الموظف احترام القانون وعدم مخالفته، كما يجب على الرئيس أيضاً احترام القانون وعدم مخالفته. فالأصل أن تتعطل آليات التدرج الرئاسي إذا كان الأمر الرئاسي ينطوي على مخالفة للقانون؛ لأن حد هذا التدرج هو المشروعية، فإذا ما خولفت المشروعية كان لابد أن تسقط كل حماية للتدرج الرئاسي لأنه من المشروعية يستمد وجوده وعليها يتأسس بنيانه[4][5].

أما إذا كان للموظف مجرد شكوك حول مشروعية الأمر وكانت عدم مشروعيته غير ظاهرة وغير مؤكدة[6]، فلا يجوز له عدم تنفيذ الأوامر والتعليمات

---

(1) سورة النساء: آية (65).

(2) شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، ص 260.

(3) المادة (66) نظام الخدمة المدنية، رقم (30) لسنة (2007).

(4) انتهج مجلس الدولة الفرنسي موقفاً جديداً في شأن طاعة الأمر الرئاسي غير الشرعي التي تواجه كل دولة قانونية، ويخلص هذا الموقف أنه قد ألقى على عاتق الموظفين واجباً جديداً هو (واجب عدم الطاعة للأوامر الرئاسية المخالفة للقانون) فلا يصبح عصيان أمر الرئيس مجرد حق للمرؤوس فقط ولكنه ينقلب واجباً عليه تترتب على مخالفته المساءلة والجزاء للمرؤوس الذي يطيع ذلك الأمر. عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها، ص 197 - 202

(5) أبو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية، ص 297.

(6) شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، ص 260.

المرسلة إليه بحجة عدم موافقتها للشريعة حتى يتبين له ذلك؛ لأن الأصل وجوب طاعة ولي الأمر[1]، كما أن التعليمات قد لا تكون مرغوبة من الجميع، فهوى النفس لا يمكن اعتباره ميزاناً للطاعة، فما أحبه الموظف سارع إلى طاعته وما كرهه تباطأ في طاعته أو عصاه، لكن المقياس بعدم الطاعة هو ما كان أمراً لمعصية الله سبحانه وتعالى بحيث يخالف تعاليم الدين الصريحة التي يجب علمها من جميع أفراد المسلمين بحكم ارتباطها المباشر بحياتهم اليومية[2].

إذن والحال كذلك، كان الأولى بالمشرع الأردني أن يجعل حق الطاعة مرتهناً بمشروعية أوامر الرئيس، فإن خرجت تلك الأوامر عن إطار المشروعية رفض الموظف طاعتها اهتداء بالأصل الإسلامي في هذا الشأن، وعملاً بالقاعدة المقررة في قانون العقوبات بأن أوامر الرئيس لا تنفذ طالما انطوت على جريمة، اللهم إذا اعتقد الموظف اعتقاداً معقولاً بأنه ليس في تنفيذ تلك الأوامر جريمة[3].

وهذا كله من ناحية طبيعة الأوامر الرئاسية، فإن الأوامر التي يلتزم المرؤوس بطاعتها هي تلك التي لا تنطوي على مخالفة القانون الإسلامي، فالطاعة لا تجوز إلا فيما وافق الشرع.

أما من ناحية نوع الوظيفة: فإن مدى حق الطاعة فيها يختلف من وظيفة لأخرى فمنها ما يكون الالتزام بالطاعة على الأعمال المتعلقة بها جميعاً ما دامت موافقة للشرع، ومنها ما يقتصر الالتزام في الطاعة على جانب منها ويظل الجانب الآخر غير خاضع له، وهذا ما يصدق على ما يطلق عليه اليوم "بالوظائف المستقلة" ومن أبرزها وظائف القضاء.

فالقاضي في قيامه بوظيفته يؤدي نوعين من الأعمال: أعمال إدارية بحتة، وهذا يخضع بشأنها لواجب الطاعة دون تردد فهو فيها رجل إدارة وأعمال قضائية محضة

(1) ابن عثيمين، شرح السياسة الشرعية، ص 133.

(2) الشباني، الخدمة المدنية، ص 61 ـ 62.

(3) ابو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية، ص 298.

تتعلق بالفصل في الأقضية والمنازعات، وهو بشأنها رجل حكم فعفي من واجب الطاعة؛ لأن إلزامه بطاعة أوامر رؤسائه بخصوصها يعني السماح لهم بالتدخل في شؤون القضاء وهذا مخل بما ينبغي أن يتمتع به من استقلال وهذا ما لا يقره الشرع ولا يجيزه[1].

الصورة الثانية: إفشاء الأسرار الوظيفية

أولاً: موقف القانون من إفشاء الأسرار

عَرَّفت محكمة الدولة العليا المصرية السر بأنه: "أمر يتعلق بشيء أو بشخص، وخاصيته أن يظل محجوباً أو مختفياً عن كل أحد غير من هو مكلف قانوناً بحفظه"[2].

وأما إفشاء السر فهو "الكشف عن واقعة لها صفة السر صادر ممن علم بها بمقتضى مهنته عن قصد"[3]. وقد عرف أيضاً بأنه: "تعمد الجاني اطلاع الغير على سر اؤتمن عليه بمقتضى عمله في غير الأحوال التي يجب عليه أو يجوز له فيها ذلك"[4].

ويعتبر فعل إفشاء السر جريمة إذا وقع ممن هو أمين عليه، بحكم ممارسته مهنته، أو صناعته، وذلك بإخلاله بالالتزام الناشئ عن هذه المهنة أو الصناعة وما يتفرع عنهما من واجبات إذا كانتا عامتين لخدمة الجمهور[5].

ويكفي لتحقيق الإخلال بالتزام السر أن يطلع الغير عليه بأي طريقة كانت، سواء أكان ذلك بالإشارة، أو الكتابة، أو المشافهة علناً أم مساره، ويقع الإفشاء

(1) ابو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية، ص293.

(2) بدوي، أحمد محمد، جريمة إفشاء الأسرار والحماية الجنائية للكتمان المصري، مطبعة سعد، ص 27.

(3) عبد التواب، معوض، القذف والسب والبلاغ الكاذب وإفشاء الأسرار والشهادة الزور، ط4، دار الفكر القانوني، طنطا، 2007م، ص 513.

(4) المنشاوي، عبد الحميد، جرائم القذف والسب وإفشاء الأسرار، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ص 140.

(5) عبد التواب، القذف والسب، ص 516. المنشاوي، القذف والسب، ص144.

قانوناً ولو لم يكاشف بالسر سوى فرد واحد وطيد الصلة بمن اؤتمن عليه، بل إن الإفشاء يتحقق ولو أفضى بجزء من السر الذي يوجب القانون كتمانه[1].

وتعد جريمة إفشاء الإسرار جريمة عمدية، فلا ترتكب بالإهمال أو الخطأ مهما بلغت درجة جسامته، لذا لا بد لقيامها من توافر القصد العام الذي يتحقق وفقاً للقواعد العامة من العلم والإرادة. فإذا توافر القصد الجنائي بعنصريه العلم والإرادة تحققت الجريمة دون حاجة إلى القصد الخاص، وهو نية الإضرار بالغير، وهذه القاعدة ما هي إلا تطبيق لمبدأ عام يقضي بأنه: لا أثر للباعث في قيام الجريمة. فالبواعث إلى الإفشاء لا يعتد بها، ولو كانت نبيلة في ذاتها[2].

علة التجريم:

يعد واجب حفظ الأسرار من المسلمات به في الوظائف والأعمال كافة ولا يخلو قانون أو نظام من النص عليه صراحة أو دلالة، لذا يفرض هذا الواجب على الموظف عدم إفشاء، أو نشر المعلومات أو البيانات السرية التي يطلع عليها، أو الاحتفاظ لنفسه بأي وثيقة أو مخابرة رسمية، أو نسخة، أو صورة عنها بحكم وظيفته، أو بمناسبتها، فهو مرتبط بواجب كتمان السر في كل ما يتعلق بالأعمال التي اطلع عليها.

فأساس من هذا الواجب هو حماية مصلحتين[3]:

الأولى: مصلحة الأفراد الذين يصرحون في حالات معينة ببعض المعلومات التي تطلبها الإدارة منهم، ويبوحون بها إلى الجهات المختصة، كالمعلومات التي يبيحون بها إلى الأطباء، ورجال الشرطة، وعمال البنوك وموظفي الضرائب، ولولا الحاجة والضرورة لما فعلوا ذلك. مما يقتضي حمايتها من كل ما من شأنه المساس بها.

---

(1) الحديثي، فخري عبد الرزاق والزعبي، خالد حميد، شرح قانون العقوبات القسم الخاص الجرائم الواقعة على الأشخاص، ط1، دار الثقافة، عمان، 2009م، ص139.

(2) الشاذلي، فتوح عبد الله، شرح قانون العقوبات القسم الخاص "جرائم الاعتداء على الأشخاص والأموال"، دار الهدى للمطبوعات، الإسكندرية، 2001م، ج2، ص405 ـ 406.

(3) ياقوت، شرح القانون التاديبي، ص 204 ـ 205. حمود، التاديب في الوظيفة العامة، ص 113. كنعان، القانون الإداري، ج2، ص 160.

الثانية: مصلحة الدولة التي تحتم المحافظة على أسرار كثيرة يترتب على إفشائها إضرار بمصالح المجتمع أو سلامة الدولة، كالأسرار الخاصة بالعمليات الحربية والعلاقات الدبلوماسية، أو الأسرار الخاصة بموظفي الدولة.

ولذلك نجد على سبيل المثال أن نظام السلك الدبلوماسي الأردني قد اشترط على من يتقدم لأشغال وظيفة من وظائفه أن لا يكون متزوجاً من غير رعايا الدول العربية. وكذلك منع موظفيه من الزواج من غير حملة الجنسية الأردنية؛ وذلك من أجل الحفاظ على أسرارها[1].

ولا يقتصر حظر إفشاء الأسرار الوظيفية على الموظف أثناء وظيفته بل يتعدى ذلك حتى بعد تركه للخدمة[2]، حيث نصت على سبيل المثال المادة (36) من قانون البينات على ذلك فجاء فيها "الموظفون والمستخدمون والمكلفون بخدمة عامة لا يشهدون ولو بعد تركهم العمل بما يكون قد وصل إلى علمهم أثناء قيامهم بالعمل من معلومات لا يجوز إفشاؤها إلا بقرار من المحكمة" وكذلك المادة (37) من نفس القانون[3].

وقد درجت الأنظمة والقوانين في المملكة الأردنية الهاشمية على تقرير هذا الواجب ولزوم العمل بمقتضاه. حيث نصت المادة (68) من نظام الخدمة المدنية الأردنية على هذا الواجب فجاء فيها: "يحظر على الموظف تحت طائلة المسؤولية التأديبية الإقدام على أي من الأعمال التالية:... ب) الاحتفاظ خارج مكان العمل لنفسه بأي وثيقة، أو مخابرة رسمية، أو نسخة منها، أو صور عنها، أو تسريبها لأي جهة خارجية، أو الكتابة، أو التصريح عنها دون أن يكون ذلك من صلاحياته".

---

(1) المادة (14) فقرة (أ/ 5) من نظام السلك الدبلوماسي الأردني لسنة (1993) حيث جاء فيها: "... يشترط فيمن يتقدم لإشغال وظيفة من وظائف السلك الدبلوماسي ما يلي:... 5) أن لا يكون متزوجاً أجنبية من غير رعايا الدولة العربية". المادة (15) من نظام السلك الدبلوماسي الأردنية لسنة (1993) حيث جاء فيها: "لا يجوز لموظف أو موظفة السلك الدبلوماسي الزواج من غير الأردنية أو غير الأردني إلا بموافقة مجلس الوزراء ويستغنى عن خدمة من يخالف أحكام هذه المادة بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير".

(2) العتوم، المسؤولية التأديبية، ص 52. حبيش، الموظف العام، ص 35.

(3) قانون البينات رقم (30) لسنة (1950م).

أما قانون حماية أسرار ووثائق الدولة رقم (50) لسنة (1971) فقد نظم أسرارها ووظائفها في ثلاث درجات[1]:

الدرجة الأولى: سري للغاية.

الدرجة الثانية: سري.

الدرجة الثالثة: محدود.

وأما بقية الوثائق الرسمية الأخرى التي لا تشمل أحكام هذا القانون فقد عدها وثائق عادية وفي كلها عدها القانون عهدة على المسؤول عنها وحظر عليه إفشاؤها بأي وسيلة كانت.

عقوبة إفشاء الأسرار:

إن الفساد المقصود هنا: هو انحراف سلوك الموظف عن سلوك الموظف الملتزم بالسلوك المهني، وذلك بقيامه بإفشاء السر الملزم بحفظه. لذا يترتب على مخالفته لهذا الواجب ثلاثة أنواع من المسؤولية القانونية[2]:

النوع الأول: المسؤولية الجنائية: فقد جرم المشرع الأردني كشف الأسرار الوظيفية بوصف الجنحة[3] وذلك في المادتين (355، 356) من قانون العقوبات[4] وبوصفة جناية في المادة (16) من قانون حماية أسرار ووثائق الدولة[5].

---

(1) المادة (3، 6، 8، 10، 11، 12، 13) من قانون حماية أسرار ووثائق الدولة رقم (50) لسنة (1971م).

(2) العتوم، المسؤولية التاديبية، ص 53، حمود، التاديب في الوظيفة العامة، ص 118.

(3)الحديثي، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، ص142.

(4) المادة (355) من قانون العقوبات "يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات كل من:

1- حصل بحكم وظيفته أو مركزه الرسمي على أسرار رسمية وأباح هذه الأسرار لمن ليس له صلاحية الاطلاع عليها أو إلى من لا تتطلب طبيعة وظيفته ذلك الاطلاع وفقاً للمصلحة العامة.

2- كان يقوم بوظيفة رسمية أو خدمة حكومية واستبقى بحيازته وثائق سرية أو رسوماً أو مخططات أو نماذج أو نسخاً منها دون أن يكون له حق الاحتفاظ بها أو دون أن تقتضي ذلك طبيعة وظيفته.

3- كان بحكم مهنته على علم بسر وأفشاه دون سبب مشروع.

المادة (356) "1 - يعاقب بالحبس من شهر إلى سنة كل شخص ملحق بمصلحة البرق والبريد يسيء استعمال وظيفته هذه بأن يطلع على رسالة مظروفة أو يتلف أو يختلس إحدى الرسائل أو يفضي بمضمونها إلى غير المرسل إليه.

2 - ويعاقب بالحبس مدة ستة أشهر أو بالغرامة حتى عشرين ديناراً من كان ملحقاً بمصلحة الهاتف وأفشى مخابرة هاتفية اطلع عليها بحكم وظيفته أو عمله."

(5) قانون حماية أسرار ووثائق الدولة رقم (50) لسنة 1971.

النوع الثاني: المسؤولية المدنية: وذلك إذا ترتب على إفشاء الأسرار أضرار مادية أو أدبية. وهذا ما نص عليه قانون المنافسة صراحة في المادتين (23 و25) بالغرامة المالية[1].

النوع الثالث: المسؤولية التأديبية: حيث نص نظام الخدمة المدنية في المادة (171) بعزل الموظف إذا حكم عليه من محكمة مختصة بأي جناية، أو جنحة.

ويرتفع واجب حفظ الأسرار ولا يسأل الموظف عن إفشائه للسر في الحالات التالية[2].

الحالة الأولى: إذا أذنت السلطة المختصة بإفشاء السر، وذلك بالحصول على ترخيص بالإذن للإدلاء ببعض المعلومات إذا رأت الإدارة أن هذه المعلومات لا تشكل خطراً أو ضرراً على المصلحة العامة أو الخاصة، أو على سلامة الدولة وأمنها[3].

الحالة الثانية: إذا كان من شأن إفشاء السرية منع ارتكاب جريمة[4].

الحالة الثالثة: إذا أذن الفرد (المتضرر) صاحب السر بإفشائه، وعلى أن يكون الإذن صريحاً لا أن يستنتج من الظروف.

= المادة 16:

أ - من وصل إلى حيازته أو علمه أي سر من الأسرار أو المعلومات أو اية وثيقة محمية بحكم وظيفته أو كمسئول او بعد تخليه عن وظيفته أو مسؤوليته لأي سبب من الأسباب فابلغها أو افشاها دون سبب مشروع عوقب بالأشغال الشاقة المؤقتة مدة لا تقل عن عشر سنوات.

ب - ويعاقب بالأشغال الشاقة المؤبدة إذا ابلغ ذلك لمنفعة دولة أجنبية وإذا كانت الدولة الأجنبية عدوة فتكون العقوبة الإعدام".

(1) قانون المنافسة رقم (33) لسنة(2004).

(2) العتوم، المسؤولية التاديبية للموظف العام، ص 53. كنعان، القانون الإداري، ج2، ص 161. الشاذلي، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، ج2، ص408 ـ 419.

(3) المادة (13،10) من قانون حماية أسرار ووثائق الدولة رقم (50) لسنة (1971). والمادة (36) من قانون البينات رقم (30) لسنة (1952).

(4) المادة (37) من قانون البينات رقم (30) لسنة (1952).

أما في غير هذه الحدود المذكورة، فلا يجوز إفشاء الأسرار، حتى لو كان ذلك لجهة عامة، إلا إذا كانت هذه الجهة من الجهات التي يتعين قانوناً عدم الاحتجاج أمامها بالسرية[1] كالقضاء والجهات الأمنية.

ويمكن إجمال ما تقدم بما يلي:

أولا: لتحقيق إفشاء الأسرار الوظيفية لا بد أن تتوافر ثلاثة أركان هي[2]:

1- ركن مادي يجسده فعل الإفشاء.
2- أن يحصل الإفشاء من أمين عليه بحكم وظيفته.
3- القصد الجرمي.

ثانياً: وجوب حفظ أسرار العمل حماية لمصلحة الدولة ومصلحة الأفراد والمساءلة في حالة المخالفة.

ثالثاً: وجوب حفظ الأسرار أثناء الوظيفة وبعد الخروج منها.

رابعاً: الإعفاء من المساءلة القانونية، إذا أفشى الموظف سراً أثناء عمله أو بعد تركه له بإذن الجهة المختصة أو بإذن صاحبها أو كان الإفشاء منعاً لارتكاب جريمة جنائية.

ثانياً: موقف الشريعة من إفشاء الأسرار

أولاً: أقرت الشريعة ما اعتمده نظام الخدمة المدنية وغيره من الأنظمة والقوانين الأردنية من وجوب المحافظة على أسرار الوظيفة، وذلك؛ لأنه لا استقامة لأمر لا يكون حفظ السر من مقوماته. وإفشاء السر دون مقتضى شرعي موجب للمؤاخذة شرعاً. والنصوص الشرعية من الكتاب والسنة والآثار والمعقول قاضية بذلك.

من الكتاب:

1- قال الله تعالى: ﴿ إِذْ قَالَ يُوسُفُ لِأَبِيهِ يَٰٓأَبَتِ إِنِّي رَأَيْتُ أَحَدَ عَشَرَ كَوْكَبًا وَٱلشَّمْسَ وَٱلْقَمَرَ رَأَيْتُهُمْ لِي سَٰجِدِينَ ﴿٤﴾ قَالَ يَٰبُنَيَّ لَا تَقْصُصْ رُءْيَاكَ عَلَىٰٓ إِخْوَتِكَ فَيَكِيدُوا۟ لَكَ كَيْدًا ۖ إِنَّ ٱلشَّيْطَٰنَ لِلْإِنسَٰنِ عَدُوٌّ مُّبِينٌ ﴾[3].

(1) كنعان، القانون الإداري، ج2، ص 161.

(2) الحديثي، شرح قانون العقوبات، ص138.

(3) سورة يوسف: آية (4 ـ 5).

وجه الدلالة:

تدل هذه الآية على مشروعية أخذ الحيطة والحذر في الأمور ذات الشأن، وهذا هو الأصل الذي من أجله وجب على الموظف حفظ الأسرار، فيعقوب عليه الصلاة والسلام مع كونه رسولاً ومحفوظاً بحفظ الله تعالى إلا أنه أمر ابنه يوسف عليه الصلاة والسلام بكتمان الرؤيا، وألا يخبر إخوته؛ خشية أن يحتالوا في إهلاكه؛ لأن رؤيا الأنبياء وحي وحق[1].

فإذا كان هذا الأمر مع الأنبياء عليهم الصلاة والسلام فمع غيرهم أولى في كتم وحفظ ما يؤدي إفشاؤه إلى الهلاك، ولذلك على الموظف أن يحفظ ما يعلمه من أسرار بسبب وظيفته ويكتم به غاية التكتم.

2- قال الله تعالى: ﴿ وَإِذْ أَسَرَّ ٱلنَّبِيُّ إِلَىٰ بَعْضِ أَزْوَٰجِهِۦ حَدِيثًا فَلَمَّا نَبَّأَتْ بِهِۦ وَأَظْهَرَهُ ٱللَّهُ عَلَيْهِ عَرَّفَ بَعْضَهُۥ وَأَعْرَضَ عَنۢ بَعْضٍ فَلَمَّا نَبَّأَهَا بِهِۦ قَالَتْ مَنْ أَنۢبَأَكَ هَٰذَا قَالَ نَبَّأَنِىَ ٱلْعَلِيمُ ٱلْخَبِيرُ ﴾[2].

وجه الدلالة:

والمتظاهرتان عليه في الآية هما أمّا المؤمنين عائشة وحفصة رضي الله عنهما، حيث أسر النبي ﷺ إلى أحداهما أنه حرم على نفسه العسل، وقيل: أنه حرم على نفسه جاريته ماريه، فأفشت سره إلى الأخرى فأنزل الله الآيتين، وجعل إفشاؤهما لسر رسول الله ﷺ جرماً ينبغي المسارعة إلى التوبة منه[3]. وهذا هو الشأن في كل من اطلع على سر، فإن الواجب عليه حفظه.

3- قال الله تعالى: ﴿ يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُوا۟ لَا تَخُونُوا۟ ٱللَّهَ وَٱلرَّسُولَ وَتَخُونُوٓا۟ أَمَٰنَٰتِكُمْ وَأَنتُمْ تَعْلَمُونَ ﴾[4].

---

(1) الخازن، أبو الحسن علاء الدين علي بن محمد بن إبراهيم، لباب التأويل في معاني التنزيل، دار الفكر، بيروت، 1399هـ - 1979م، ج3، ص262.

(2) سورة التحريم: آية (3).

(3) القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، ج18، ص 186.

(4) سورة الأنفال: آية (27).

وجه الدلالة:

أن الله تعالى نهى عن خيانته سبحانه وخيانة رسوله ﷺ، والآية وإن كانت "وردت على سبب خاص[1]، إلا أنها عامة، والأخذ بعموم اللفظ لا بخصوص السبب عن الجماهير من العلماء، والخيانة تعم الذنوب الصغار والكبار، واللازمة والمتعدية"[2]. والأمانات هي الأعمال التي ائتمن الله عليها العباد، وسميت أمانة؛ لأنها يؤمن معها من منع الحق[3]، ومن هذه الأعمال حفظ السر، فمن كانت عليه أمانة لا بد عليه أن يؤديها إلى من ائتمنه عليها[4]؛ لذلك على الموظف الذي حمل الأمانة بحكم وظيفته كتمان كل ما يعلم أن في إظهاره ضرراً حسياً أو معنوياً للجهة التي قلدته تلك المهمات، ومن الخيانة أن يكشف من ذلك شيئاً[5].

من السنة:

1- حديث زيد بن ثابت رضي الله عنه قال: "قال لي سول الله ﷺ: "تأتيني كتب لا أحب أن يقرأها أحد فتحسن السريانية" قلت: لا قال: "فتعلمها". فتعلمتها في سبعة عشر يوماً"[6].

---

(1) نزلت في لبابة بن عبد المنذر الأنصاري، وذلك أن رسول الله ﷺ حاصر يهود بني قريظة إحدى وعشرين ليلة، فسألوا رسول الله ﷺ الصلح على ما صالح إخوانهم من بني النضير، على أن يسيروا إلى إخوانهم بأذرعات وأريحا من أرض الشام، فأبى أن يعطيهم ذلك إلى أن ينزلوا على حكم سعد بن معاذ، فأبوا وقالوا: أرسل إلينا أبا لبابة ـ وكان مناصحاً لهم؛ لأن عياله وماله وولده كانت عندهم، فبعثه رسول الله ﷺ، فأتاهم فقالوا: يا أبا لبابة ما ترى أننزل على حكم سعد بن معاذ؟ فأشار أبو لبابة بيده إلى حلقه: انه الذبح فلا تفعلوا قال أبو لبابة: والله ما زالت قدماي حتى علمت أني قد خنت الله ورسوله، فنزلت فيه هذه الآية. ابن كثير: تفسير القرآن العظيم، ج4، ص41. الواحدي، أبو الحسن علي بن أحمد (ت 468هـ)، أسباب النزول، (تحقيق: أيمن صالح شعبان)، دار الحديث، القاهرة، 1424هـ ـ 2003م، ص 179.

(2) ابن كثير، تفسير القرآن العظيم، ج2، ص 398 ـ 399.

(3) القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، ج7، ص 395.

(4) البغوي، أبو محمد الحسين بن مسعود (ت 516هـ)، معالم التنزيل، ط4، (تحقيق: محمد عبد الله وعثمان جمعة) دار طيبة للنشر، 1417هـ ـ 1997م، ج3، ص 348. القطان، تيسير التفسير، ج1، ص391.

(5) الأشقر، محمد سليمان، أبحاث اجتهادية في الفقه الطبي، ط1، مؤسسة الرسالة، بيروت، 2001م، ص60.

(6) اخرجه أحمد في (مسنده) (حديث: 21627) (5/ 205) وقال محققه شعيب الأرنؤوط، إسناده صحيح. و البيهقي في (السنن الكبرى) كتاب: الفرائض، باب: ترجيح قول زيد بن ثابت على قول غيره من الصحابة (حديث: 12556) =

2- حديث عُبيد الله بن أبي رافع قال: " سمعت علياً رضي الله عنه يقول: بعثني رسول الله ﷺ أنا والزبير والمقداد بن الأسود قال: " انطلقوا حتى تأتوا روضة خاخ، فإن بها ظعينة ومعها كتاب، فخذوه منها". فانطلقنا تعادى بنا خيلنا حتى انتهينا إلى الروضة، فإذا نحن بالظعينة، فقلنا: أخرجي الكتاب. فقالت: ما معي من كتاب. فقلنا: لتخرجن الكتاب أو لتلقين الثياب. فأخرجته من عقاصها، فأتينا به رسول الله ﷺ فإذا فيه من حاطب بن أبي بلتعة إلى أناس من المشركين من أهل مكة، يخبرهم ببعض أمر رسول الله ﷺ، فقال رسول الله ﷺ "يا حاطب، ما هذا ؟". قال: يا رسول الله، لا تعجل عليَّ، إني كنت أمرأ ملصقاً في قريش، ولم أكن من أنفسها، وكان من معك من المهاجرين لهم قرابات بمكة، يحمون بها أهليهم وأموالهم، فأحببت إذ فاتني ذلك من النسب فيهم أن اتخذ عندهم يداً يحمون بها قرابتي، وما فعلت كفراً ولا ارتداداً ولا رضى بالكفر بعد الإسلام. فقال رسول الله ﷺ "لقد صدقكم". قال عمر: يا رسول الله دعني أضرب عنق هذا المنافق. قال: إنه قد شهد بدراً، وما يدريك لعل الله أن يكون قد اطلع على أهل بدر فقال: اعملوا ما شئتم، فقد غفرت لكم"[1].

3- حديث أنس رضي الله عنه قال: " أتى عليٌّ النبي ﷺ وأنا ألعب مع الغلمان، فسلم علينا، فبعثني في حاجة فأبطأت على أمي فلما جئت قالت: ما حبسك؟ قلت: بعثني رسول الله ﷺ لحاجة. قالت: ما حاجته؟ قلت: إنها سر. قالت: لا تحدثن بسر رسول الله أحداً"[2].

=

(6/ 211). والحاكم في (المستدرك) (حديث: 5781) (3/ 422) وقال: صحيح إن كان ثابت بن زيد سمعه من زيد بن ثابت ولم يخرجاه ووافقه الذهبي. الألباني (السلسلة الصحيحة) (حديث: 187) (1/ 186).

(1) أخرجه البخاري في كتاب: الجهاد، باب: الجاسوس (حديث 3007)، و مسلم في كتاب: فضائل الصحابة، باب: فضل أهل بدر رضي الله عنهم (حديث: 2494) (4/ 1941).

(2) أخرجه مسلم في كتاب: فضائل الصحابة، باب: فضل أنس (حديث: 2482) (4/1929).

4- حديث فاطمة رضي الله عنها قالت: "ما كنت لأفشي سر رسول الله ﷺ"[1].

5- حديث عبد الله بن جعفر رضي الله عنهم قال: "أردفني رسول الله ﷺ ذات يوم خلفه فأسر إلي حديثاً لا أحدث به أحداً من الناس"[2].

وجه الدلالة:

تدل هذه الأحاديث بمجلها على وجوب حفظ السر، ومن ذلك الأسرار الوظيفية.

من الآثار:

1- كان عمر رضي الله عنه يختص المتميزين من الصحابة بالعلم والإيمان والرأي، فيختارهم ليكونوا أهل شورى. وقد أدخل فيهم عبد الله بن عباس رضي الله عنهما على صغره. فقال له أبوه العباس: يا بني أرى أمير المؤمنين يقربك ويخلو بك ويستشيرك مع ناس من أصحاب رسول الله ﷺ فاحفظ عني ثلاثاً: اتق الله ولا تفشين له سراً، ولا يجرين عليك كذبه، ولا تغتابن عنده أحداً. قال عامر: فقلت لابن عباس يا أبا عباس كل واحدة خير من ألف. قال: نعم ومن عشرة آلاف[3].

2- "أسر معاوية رضي الله عنه إلى الوليد بن عتبة حديثاً فقال الوليد لأبيه: يا أبت إن أمير المؤمنين أسر إلي حديثاً وما أراه يطوي عنك ما بسطه إلى غيرك؟ قال: فلا تحدثني به. فإن من كتم سرك كان الخيار له، ومن أفشاه كان الخيار عليه. قال: قلت: يا أبت وإن هذا ليدخل بين الرجل وبين أبيه؟ قال: لا

(1) أخرجه البخاري في كتاب: المناقب، باب: علامات النبوة (حديث: 3623). ومسلم في كتاب: فضائل الصحابة، باب: فضائل فاطمة بنت النبي ﷺ (حديث: 2450) (1904/4).

(2) أخرجه مسلم في كتاب: فضائل الصحابة، باب فضائل عبد الله بن جعفر (حديث: 12429) (1886/4). وكتاب: الحيض. باب: ما يستتر به لقضاء حاجة (حديث: 342) (268/1).

(3) أحمد بن حنبل، أبو عبد الله الشيباني، فضائل الصحابة، ط1، (تحقيق: وصي الله محمد عباس)، مؤسسة الرسالة، بيروت، 1403هـ - 1983م. فضائل عبد الله بن عباس (1862) (957/2). البيهقي (السنن الكبرى) كتاب: قتال أهل البغي، باب: ما على السلطان من منع الناس عن النميمة (حديث: 16455) (167/8). الهيثمي (مجمع الزوائد (221/4).

والله، ولكن أحب أن لا تذلل لسانك بأحاديث السر، فأتيت معاوية رضي الله عنه فحدثته فقال: يا وليد أعتقك أخي من رق الخطأ"(1).

من المعقول:

إن حفظ الأسرار ضرورة وظيفية وذلك للأسباب التالية:

1- أن في حفظها أداء للأمانة الذي اؤتمن الموظف عليها بحكم مهنته(2).

2- أن حفظها يغرس الثقة بين الموظف ورئيسه، وبين الموظف والجمهور الذين يضطرون إلى كشف أسرارهم أمامه ولولا الحاجة ما كشفوها(3).

3- أن في حفظها حفظاً لهيبة ومكانة صاحب السر.

4- أن في حفظها تحقيقاً لمصلحتين مصلحة الأفراد ومصلحة الدولة(4).

5- أن ذلك مفتاح لنجاح المؤسسة، فهو الركيزة الأساسية في كل نظام إداري فدونه لا تتحقق الأهداف المرجوة.

من خلال هذه الأدلة يتبين لنا أن الشريعة الإسلامية قد أمرت الناس بحفظ الأسرار المشروعة ونهت عن إفشائها بصفة عامة، لما فيه من ضرر على صاحبها، وتأكد هذا المعنى بصورة واضحة في موظفي الدولة، فيجب على الموظف أن يلتزم بها وأن يحافظ عليها، وعليه إذا علم سراً أو اؤتمن عليه أن لا يفشيه(5).

قال الطرطوشي: "واعلم أن كتمان السر من الخصال المحمودة في جميع الخلق، ومن اللوازم في حق الملوك، ومن الفرائض الواجبة على الوزراء وجلساء الملوك والأتباع"(6).

---

(1) ابن أبي الدنيا، أبو بكر عبد الله بن محمد بن عبيد بن ابيس، الصمت وآداب اللسان، ط1 (تحقيق: أبو إسحاق الحويني)، دار الكتاب العربي، بيروت، 1410هـ، (407) (1/ 214). الغزالي إحياء علوم الدين، ج3، ص178.

(2) ابن خلدون، مقدمة، ص309.

(3) بدوي، جريمة إفشاء الأسرار، ص 20.

(4) كنعان، القانون الإداري، ج2، ص 160. ياقوت، شرح القانون التاديبي، ص204 ـ 205.

(5) الجفال، علي داود، أخلاقيات الطبيب مسؤوليته وضمانه الأحكام المتعلقة ببعض الأمراض المستعصية، مجلة مجمع الفقه الإسلامي، مجلد (2) (16672). جعفر، المبادئ الأساسية للوظيفة العامة، ص 36 ـ37.

(6) الطرطوشي، أبو بكر محمد بن الوليد الفهري (451 هـ ـ 520م)، سراج الملوك، ط1، (حققه: محمد فتحي أبو بكر)، الدار المصرية اللبنانية، 1414هـ ـ 1994 م ج1، ص 207.

هذا هو موقف الشريعة من حفظ الأسرار، فإظهار السر كإظهار العورة، فكما يحرم كشفها يحرم إفشاؤه ويجب كتمانه[1].

ثانياً: هل يتعدى هذا الموقف إلى كافة الأسرار، وإن كانت في حقيقتها يترتب عليها مفسدة أعظم من مصلحة حظر إفشائها؟

تقدم في بيان موقف الشريعة من هذا الواجب أن إفشاء السر دون مقتضٍ شرعي موجب للمؤاخذة شرعاً، وهذا يعني أن الأصل في حكم إفشاء السر الذي أمر الشرع بكتمانه هو الحظر، فالإسلام قد أوصى بصيانة الأسرار للأمة كلها وهذا متفق عليه.

أما الإجابة على السؤال المتقدم، فالمقصود فيه أن إلزام إفشاء السر يكون واجباً في نظر الشريعة في الحالتين التاليتين:

الحالة الأولى: إلزام الإفشاء متى كان كتمان السر مؤدياً إلى مفسدة أعظم من مصلحة حفظه، فمثلاً إذا عهد شخص بسر إلى آخر مضمونه ارتكاب جريمة، فعلى من عرف هذا السر أن يفشيه؛ وذلك لكون المصلحة المرجوة في إفشائه أعظم من المفسدة المترتبة على إفشائه والقواعد الفقهية مقررة لذلك منها:

1- "لا ضرر ولا ضرار" فإن إفشاء السر في هذه الحالة ليس فيه ضرر ولا ضرار على من أفشى سره.
2- "إذا تعارضت مفسدتان روعي أعظمها بارتكاب أخفهما" [2]، فمفسدة السكوت عن إفشاء السر المتضمن فعل الجريمة أعظم ضرراً من مفسدة إفشائها.
3- " تحقيق المصلحة العامة التي تقضي بتحمل الضرر الخاص لدرء الضرر العام"[3].

---

(1) المناوي، محمد عبد الرؤوف، فيض القدير شرح الجامع الصغير من أحاديث البشير النذير، ط1، (ضبطه وصححه: أحمد عبد السلام)، دار الكتب العملية، بيروت، 1415هـ ـ 1994م، ج4، ص192.

(2) الزرقا، شرح القواعد الفقهية، ص 201. ابن نجيم، الأشباه والنظائر، ص98.

(3) الزرقا، شرح القواعد الفقهية، ، ص 197.

والضرر الخاص هو الواقع على طالب حفظ السر، بينما الضرر العام هو الواقع على المجتمع. وهو الذي تقتضي المصلحة حمايته. ففي هذا الإفشاء درء المفسدة عن المجتمع وجلب مصلحة له، ودرء مفسدة عن الفرد وجلب لمصلحة له.

وهذه الحال تنطبق على كل ما تدعو الضرورة لكشفه، حيث إن واجب الستر فيما تقدم قد يترك لما هو أوجب منه[1]. وقد تحقق هنا "لأن الشريعة الإسلامية جاءت بتحصيل المصالح وتكميلها، وتعطيل المفاسد وتقليلها، وأنها ترجح خير الخيرين وتحصل أعظم المصلحتين بتفويت أدناهما، وتدفع أعظم المفسدتين باحتمال أدناهما"[2].

الحالة الثانية: إلزام إفشاء السر متى كان إلزام الأمر بالإفشاء صادراً عمن له صفة الإلزام شرعاً، كالقضاء والجهات الأمنية.

وضابط ما سبق: أن الضرورة تقدر بقدرها، فليس للموظف إذا وجب عليه إفشاء السر أن يفشي منه إلا بالقدر الذي يؤدي إلى المصلحة، وبأسلوب بعيد عن التجريح والتشهير، بل بأحسن لفظ وأجوده[3]. كما ليس له أن يستمر في إفشائه إذا زال السبب للإفشاء الموجب، فإذا زال الموجب عاد الواجب عملاً بالقاعدة الشرعية: "ما جاز لعذر بطل بزواله"[4].

وأما الحالات التي يجوز فيها إفشاء هي ما يلي[5]:

1- أن يبوح بالسر صاحب السر نفسه، إذ لم يعد عنده سر فيكتم.
2- أن يأذن صاحب السر في إفشائه، فإن أذن فلحامل السر أن يحدث به، فإذا حدث به أحداً أداه على أحسن وجه واختار أجود ما سمع.
3- انقضاء الأضرار والمفاسد التي يستضر بها المكتوم عنه أو غيره من جميع نواحيها بدنياً ومعنوياً ومالياً.

---

(1) الجبير، هاني بن عبد الله بن محمد، أسرار المرضى، ص 4.

(2) ابن تيمية، مجموع الفتاوى، ج2، ص 48.

(3) الجبير، أسرار المرضى، ص6.

(4) الزرقا، شرح القواعد الفقهية، ص 189. ابن نجيم، الأشباه والنظائر، ص95.

(5) الأشقر، أبحاث اجتهادية في الفقه الطبي، ص 62 ـ 63.

وهذا كله يشبه ما تقدم ذكره في ارتفاع واجب حفظ الأسرار وعدم مسألة الموظف في القانون فيما إذا أذنت السلطة المختصة بإفشائه، أو أذن الفرد صاحب السر بإفشائه، وذلك كالأسرار التي خرجت عن عهد حفظها ونشرت بين الناس بأي وسيلة كانت.

ثالثاً: أما إذا تعرض الموظف لأمر ما طلب منه فيه إفشاء السر وهو لا يحق له ذلك، ولا يحق للسائل الاطلاع عليه، وكان يترتب على عدم إفشائه ضرر على نفسه أو أهله أو ماله. فهل له أن يفشي هذا السر؟

فالموظف هنا أمام ثلاثة مواقف: إما أن يطيع، وإما أن يحتال (يستخدم المعاريض)، وإما أن يتعذر عليه الاحتيال - أي التعريض - فيلجأ إلى الكذب.

الموقف الأول: أن يطيع فينفذ الأمر ويفشي السر، فهنا الإثم على الآمر والمأمور، إذ المأمور خان الأمانة مع قدرته على التنصل عن الجواب، والمأمور اطلع على حق لم يجز له الاطلاع عليه شرعاً.

الموقف الثاني: أن يرفض الموظف طاعة الرئيس، فيعزم عليه بإفشاء السر. فإن رأى الموظف أنه إن قال له: إنها أمانة ولن أخبر بها، واكتفى طالب كشف السر منه بذلك فليقل ذلك[1]. فإن أصر الرئيس على طلبه، ورأى الموظف أن لا مفر من ذلك، أو علم أنه سيترتب عليه ضرر في نفسه وماله وأهله إن لم يلبي طلبه، فإن للموظف أن يستعمل المعاريض[2]، ليخرج بها عن الحرج وليرفع عن نفسه الضرر، وهذا أمر جائز، ليس فيه إلا أنه كتم عن المخاطب ما أراد معرفته، أو فَهَّمَه خلاف ما في نفسه مع أنه

---

(1) الأشقر، ابحاث اجتهادية في الفقه الطبي، ص 54.

(2) المقصود بالمعاريض: هي أن يتكلم الرجل بكلام جائز يقصد به معنى صحيحاً ويتوهم غيره أنه قصد به معنى آخر. وفي ذلك طريقان: أحدهما: أن يتكلم بكلمة يريد بها غير ما وضعت له الكلمة من حيث الظاهر إلا أن ما أراده يكون من محتملات لفظه. الطريق الثاني: أن يقيد الكلام بلعل وعسى، وذلك بمنزلة الاستثناء يُخرجُ الكلام به من ان يكون عزيمة ابن تيمية، ابو العباس أحمد بن عبد الحليم (ت 728هـ)، الفتاوى الكبرى، ط1، (تحقيق: محمد عبد القادر عطا ومصطفى عبد القادر عطا)، دار الكتب العلمية، بيروت، 1408هـ ـ 1978م، ج6، ص120. السرخسي، المبسوط، ج30، ص376.

صادق فيما عناه، والمخاطِب ظالم في تعرُّف ذلك الشيء بحيث يكون جهله فيه خيراً له من معرفته به، وهذا فعل خير ومعروف مع نفسه ومع المخاطِب[1].

الموقف الثالث: أن يتعذر على الموظف التعريض: فإن لم يتيسر على الموظف التعريض واضطر إلى الجواب قسراً فهل له أن يكذب وإن أداه الأمر إلى الحلف كاذباً؟

الجواب عن ذلك أن الأصل في الكذب أنه ليس حراماً بعينه، بل لما فيه من الضرر على المخاطب أو على غيره[2]، فينبغي على الإنسان أن يصدق دوماً، ولكن لما كان الموظف ملزماً بإفشاء السر الذي لا يجوز له إفشاؤه، ولا يجوز لأحد أن يطلع عليه وكان في إفشائه ضرر على صاحبه، كان على الموظف أن يقابل الصدق بالكذب ويزن بالميزان القسط:

1- فإن علم أن المحظور الذي يحصل بالصدق أشد وقعاً في الشرع من الكذب فله الكذب وبذلك يسلك أدنى المفسدتين لدفع أعلاهما، فالكذب كله إثم إلا ما نفع به مسلماً أو دفع عنه ضرراً[3]، وهكذا العمل في كل مقصود صحيح له أو لغيره يكون الكذب فيه سبباً في حصول المصلحة الراجحة التي لأجلها جاز الكذب[4].

2- وإن كان ذلك المقصود أهون من الصدق فيجب الصدق؛ "لأن أعظم الخطايا عند الله اللسان الكذوب وشر الندامة ندامة يوم القيامة"[5]. قالت عائشة رضي الله عنها: "ما كان خلقٌ أبغض إلى رسول الله ﷺ من الكذب"[6].

---

(1) ابن تيمية، الفتاوى الكبرى، ج6، ص 80.

(2) الغزالي، إحياء علوم الدين، ج3، ص 184.

(3) الغزالي، إحياء علوم الدين، ج3، ص 186.

(4) ابن مفلح، الآداب الشرعية، ج1، ص 15، ص 27.

(5) الغزالي، إحياء علوم الدين، ج3، ص 184.

(6) أخرجه الترمذي في (سننه) كتاب: البر والصلة، باب: الصدق والكذب (حديث 1973) (4/ 384) وقال أبو عيسى: هذا حديث حسن، والبيهقي (السنن الكبرى) كتاب: الشهادات، باب: من كان منكشف الكذب مطهرة غير مستتر (حديث: 20610) (10/ 196). وابن حبان في (صحيحه) كتاب: الخطر والإباحة، باب: الكذب. (حديث:

3- فإن تقابل عنده الصدق والكذب وتردد فيهما ، فالأولى أن يميل إلى الصدق؛ لأن الكذب يباح لضرورة أو حاجة مهمة - فإن شك في كون الحاجة مهمة - فالأصل التحريم فيُرجع إليه[1].

فإن "الكلام وسيلة إلى المقاصد ، فكل مقصود محمود يمكن التوصل إليه بالصدق والكذب جميعاً ، فالكذب فيه حرام، وإن أمكن التوصل إليه بالكذب دون الصدق، فالكذب فيه مباح إن كان تحصيل ذلك القصد مباحاً ، وواجب إن كان المقصود واجباً ، كما أن عصمة دم المسلم واجبة ، فمهما كان في الصدق سفك دم امرئ مسلم قد اختفى من ظالم فالكذب فيه واجب. ومهما كان لا يتم مقصود الحرب أو إصلاح ذات البين أو استمالة قلب المجني عليه إلا بكذب فالكذب مباح، إلا أنه ينبغي أن يحترز منه ما أمكن؛ لأنه إذا فتح باب الكذب على نفسه فيخشى أن يتداعى إلى ما يستغني عنه وإلى ما لا يقتصر على حد الضرورة ، فيكون الكذب حراماً في الأصل إلا لضرورة"[2].

ولأجل غموض إدراك مراتب المقاصد ينبغي أن يحترز الإنسان من الكذب ما أمكنه ، فكل من أتى بكذبة فقد وقع في خطر الاجتهاد ليَعلَم أن المقصود الذي كذب لأجله هل هو أهم في الشرع من الصدق أم لا؟ وذلك غامض جداً ، والحزم تركه إلا أن يصير واجباً بحيث لا يجوز تركه كما لو أدى إلى سفك دم أو ارتكاب معصية كيف كان[3].

ولكن إن احتاج الموظف إلى حلف اليمين ليدفع عن نفسه كشف السر الملحق الضرر به أو بغيره؟ كأن يختلس الموظف مالاً ، أو يختلس غيره ، فيطلع عليه ثم يتوب ولا يوجد ما يثبت ذلك إلا اعترافه ثم طُلب إليه حلف اليمين ، وهو يعلم إن حلف ثبت

5736) (13/ 44) وقال محققه شعيب الأرنؤوط: إسناده صحيح.، الألباني (السلسلة الصحيحة) (حديث 20524) (51/5).

(1) الغزالي، إحياء علوم الدين، ج3، ص 187.

(2) الغزالي، إحياء علوم الدين، ج3، ص 185.

(3) المرجع السابق نفسه، ج3، ص 187.

عليه الاختلاس أو على من علم باختلاسه، وأنه سيلحق به ضرر أو بغيره أعظم من ضرر الاختلاس فهل له ذلك؟

نعم له ذلك وهذا اليمين واجب عليه؛ لأنه بها ينجي نفسه وينجي إنساناً معصوم الدم من هلاك، وإنجاء المعصوم واجب، وقد تعين هذا الإنجاء في اليمين فوجبت اليمين[1][2].

قال العز بن عبد السلام: "ولو حقن الإنسان بكذبه دم نبي أو ولي، أو دم مسلم، أو ماله، أو حُلِّف على ذلك، فحلف كاذباً، لكان محسناً، ولا بأس بشيء من ذلك"[3].

وهذا كله ضمن القاعدة الشرعية "الضرورة تقدر بقدرها"، فإن من أكره على اليمين الكاذبة فإنه يباح له الإقدام على التلفظ مع التورية[4] والتعريض فيها إن خطرت على باله التورية والتعريض فإن في المعاريض مندوحة[5][6].

رابعاً: عقوبة إفشاء السر: تقدم أن إفشاء السر لمن لا يحق له ذلك هو معصية، والمعصية تستوجب الإثم والعقوبة والعقوبة التي فرضها الفقهاء على مثل هذه الحالة تدخل في باب التعزير[7] باعتبار أن إفشاء السر في ذاته معصية لا حد فيها ولا كفارة

---

(1) ابن قدامة، أبو محمد عبد الله بن احمد المقدسي، المغني، ط1، دار الفكر، بيروت، 1405هـ، ج11، ص 167. ابن مفلح، الآداب الشرعية، ج1، ص14.

(2) ذكر ابن قدامة اقسام الأيمان فقال: "فصل: والأيمان تنقسم خمسة اقسام: احدها: واجب: وهي التي ينجي بها إنساناً معصوماً من هلكت. كما روي عن سويد بن حنظلة قال: خرجنا نريد النبي ﷺ ومعنا وائل بن حجر فاخذه عدو له فتحرج القوم ان يحلفوا وحلفت انا انه اخي فذكرت ذلك للنبي ﷺ فقال: صدقت المسلم أخو المسلم. رواه أبو داود والنسائي، فهذا ومثله واجب؛ لأن إنجاء المعصوم واجب وقد تعين في اليمين فيجب وكذلك إنجاء نفسه مثل: أن تتوجه عليه أيمان القسامة في دعوى القتل عليه وهو بريء. ابن قدامة، المغني، ج11، ص 167.

(3) العز بن عبد السلام، عز الدين عبد العزيز السلمي (ت 660هـ)، شجرة المعارف والأحوال وصالح الأقوال والأعمال، ط2، (تحقيق: إياد خالد طباع)، دار الفكر المعاصر، بيروت، دار الفكر، دمشق، 1996م، ص 321.

(4) التورية: أن تطلق لفظاً ظاهراً في معنى وتريد به معنى آخر يتناوله ذلك اللفظ، لكنه خلاف ظاهر. أبوجيب، القاموس الفقهي، ص379 .

(5) مندوحة: أي فسحة ومتسع. والمعنى: أن في المعاريض ما يغني عن الكذب. ابن حجر، فتح الباري، ج10، ص595.

(6) الزرقا، القواعد الفقهية، ص 187 ـ 188.

(7) التعزير: هو تاديب على ذنب لا حد فيه ولا كفارة غالباً. أبو جيب، القاموس الفقهي، ص250.

وكل معصية لا حد فيها ولا كفارة فالواجب منها التعزير[1]، فتكون عقوبة الموظف الذي يفشي السر في الشريعة الإسلامية عقوبة تعزيرية.

غير أن المعاصي تتفاوت في درجاتها ومراتبها[2]، بحسب ما تفضي إليه من مفاسد وأضرار، فلذا يلزم أن يكون التعزير متناسباً مع حال الواقعة - أي جريمة كشف السر - فكلما كانت المعصية خفيفة الضرر، لزم أن يكون التعزير أخف، والعكس بالعكس[3].

قال الإمام ابن القيم رحمه الله تعالى: "لما كانت مفاسد الجرائم متفاوتة، وغير منضبطة، في الشدة والضعف والقلة والكثرة... جعلت عقوباتها راجعة إلى اجتهاد الأئمة وولاة الأمور بحسب المصلحة في كل زمان ومكان، بحسب أرباب الجرائم في أنفسهم، فمن سوى بين الناس في ذلك وبين الأزمنة والأمكنة والأحوال لم يفقه حكم الشرع"[4].

فاعتبر رحمه الله تعالى، تفاوت العقوبات على المعاصي متناسباً مع خطورة الجريمة المرتكبة، ولما كان تقدير مثل هذه العقوبات راجعاً إلى اجتهاد الأئمة وولاة الأمور بمراعاة المصلحة وأحوال أرباب الجرائم في كل زمان ومكان فإنه ينبغي مطابقة العقوبة للجناية وملاءمتها لها، فإن لم يكن في الشريعة ذكر عقوبة الذنب "فمن العدل أن يجعل عقوبة ذلك الذنب واسطة بين غليظ الذنوب ولينها، وأن يجعل الحكم عليه فيه ونفسه طيبة، وذكر القصاص منه على بال"[5].

---

(1) ابن تيمية، الفتاوى الكبرى، ج5، ص 529.

(2) القرافي، أبو العباس أحمد بن إدريس (ت 684هـ)، الفروق وأنوار البروق في أنواء الفروق وبحاشيته كتابان تهذيب الفروق والقواعد السنية في الأسرار الفقهية، للشيخ محمد علي بن حسين المالكي، ط1، (ضبطه: خليل المنصور)، دار الكتب العلمية، بيروت، 1418هـ- 1998م، ج4، 319.

(3) ابن تيمية، السياسة الشرعية، ص86.

(4) ابن القيم، أبو عبد الله محمد بن أبي بكر، إعلام الموقعين عن رب العالمين، (تحقيق: طه عبد الرؤوف سعد)، دار الجيل، بيروت، 1973م، ج2، ص 128.

(5) ابن الأزرق، أبو عبد الله محمد بن علي قاسم، بدائع السلك في طبائع الملك، (تحقيق: علي سامي النشار)، منشورات وزارة الأعلام، العراق، دار الحرية، بغداد، ج2، ص193.

فإنهم ذكروا في عقوبة من أذاع سراً وأفشاه أن لولي الأمر عزله وإبعاده قال ابن سماك: "... وينبغي للملك أن يكتم أسراره حتى من الأب والابن والأخ والزوجة والصديق، فإن الملك لا يحتمل ثلاث رجال صفة أحدهم أن يطعن على ملكه، وصفة الآخر أن يذيع أسراره، وصفة الآخر أن يخونه، فإذا علم الملك أنه أذاع سره وأفشاه أطرحه وأقصاه، فإن كان من أهل المراتب حطه عن مرتبته، وإن كان من أصحاب الأعمال أمر بأن لا يستعان به، وإن كان من أهل الخدمة أمر بعزله وإسقاط رزقه، وإن كان من الندماء أمر بأن يحجب عنه"[1].

الصورة الثالثة: الإهمال الوظيفي

أولاً: موقف القانون من الإهمال الوظيفي

يلتزم الموظف العام بواجبات متعددة، تبدأ من تاريخ تسلمه العمل، بحيث إذا خرج عن هذه الواجبات أمكن مساءلته تأديباً[2]. ومن صور هذا الخروج: الإهمال في أداء الوظيفة.

ويقصد به: "تراخي الموظف العام عن القيام بالواجبات الموكولة إليه بحكم وظيفته، وبالقدر الواجب من الحيطة والحذر"[3][4].

وهذا الإهمال من الموظف العام يقع بأفعال متعددة إيجابية أو سلبية، وأغلب صوره وأحواله تقع عن عمل إيجابي كان يجب عليه الإقدام عليه، فالإهمال في جوهره موقف سلبي إلا أنه يتصور أن يقع في أحوال نادرة بأفعال إيجابية[5].

---

(1) ابن سماك، رونق التحبير، ص 126.

(2) جعفر، المبادئ الأساسية للوظيفة العامة، ص34.

(3) ولا عبرة لمصدر تلك الواجبات فقد يكون مصدرها نص قانوني أو لائحة أو قرارات إدارية أو أوامر مصلحية أو منشورات داخلية أو تعليمات مكتوبة أو شفوية أو العرف. عبد اللطيف، أحمد محمد أحمد، جرائم الإهمال في مجال الوظيفة العامة في قانون العقوبات، مكتبة الرسالة الدولية، القاهرة، ص490.

(4) المرجع السابق نفسه، ص 478.

(5) يتحقق الإهمال بالسلوك الإيجابي عندما يمارس الموظف اختصاصه على وجه يغفل فيه اتباع القواعد القانونية أو الفنية التي كان يتعين عليه التزامها كي يؤدي عمله على الوجه الصحيح. ويتحقق الإهمال بالسلوك السلبي بالامتناع عن ممارسة اختصاصه، كنعان، القانون الإداري، ج2، ص145.

علة التجريم:

تعود علة تجريم الإهمال الوظيفي إلى حماية ركيزة أساسية للوجود الاجتماعي، هي كف العاملين عن الاستهتار بالمال العام المعهود إليهم بصيانته أو استخدامه لصالح الشعب، وكف الاستهتار بحسن سير الإدارة، والضرب على غفلتهم وعدم مبالاتهم بحسن أداء العمل الوظيفي المسخر في سبيله، وعلى توانيهم وتكاسلهم في الحفاظ على مصلحة الإدارة العامة لدرجة تعطل الانتفاع بالمال العام، أو التهدد بالخطر سلامته أو سلامة الأرواح، أو إلحاق الإضرار بمصالح الأمة[1].

ويتحقق الإهمال في أداء الوظيفة بالطرق الآتية[2]:

أولاً: التهاون في مباشرة أعمال الوظيفة.

ثانياً: التراخي أو التقاعس عن أداء ما يجب عليه من أعمال.

ثالثاً: القعود عن بذل القدر الذي يبذله الموظف العادي.

رابعاً: التغيب عن العمل دون إذن وبغير سبب قانوني، أو بالتأخر عن المواعيد الرسمية للعمل أو انصرافه دون إذن رسمي.

وهذا كله بسبب مخالفة الموظف اتباع القواعد القانونية أو الفنية التي تكفل حسن أداء العمل. فالتزام الموظف بهذه المواعيد ليس التزاماً شكلياً إنما هو التزام موضوعي ليس الهدف تواجد الموظف في جهة الإدارة، وإنما الهدف الأساسي قيام الموظف باختصاصه خلال هذه الفترة بدقة، ونشاط، وسرعة، وأمانة، فيبذل فيه جهده وطاقته في حدود المعقول مراعياً في ذلك مصلحة الإدارة اللازمة لحسن سير العمل[3].

(1) بهنام،رمسيس، قانون العقوبات جرائم القسم الخاص، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1999م،ص424.

(2) حماده، محمد أنور، الحماية الجنائية للأموال العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2002م، ص84.

(3) ياقوت، شرح القانون التاديبي، ص212.

وفي جميع الأحوال يجب أن يكون العمل الذي امتنع الموظف عن أدائه، أو تأخر في تنفيذه مما يدخل في مجال اختصاصه[1].

وقد جاء في نظام الخدمة المدنية ما يدل على تجنب هذا النوع من السلوك فنصت المادة (67) منه على ما يلي: "... فإن على الموظف الالتزام بما يلي: أ) أوقات الدوام الرسمي وأداء مهام وواجبات وظيفته الموكولة إليه بنشاط وأمانة ودقة".

وقد أكدت محكمة العدل العليا على التزام الموظف بهذا الواجب فقضت في أحد أحكامها: "أن قرار العزل الذي أصدره الوزير قد استند إلى سبب، هو تكرار تأخير المستدعي عن الدوام الرسمي وعدم توقيعه على دفتر الدوام لتأخره من الساعة المحددة لموعد هذا الدوام المقرر"[2].

عقوبة الإهمال في القانون:

ولما كان الإهمال الذي يرتكبه الموظف العام يؤثر على أداء العمل، فقد رتب المشرع على هذا الموظف الذي أهمل في أداء وظيفته ثلاثة أنواع من المسؤولية القانونية:

1- المسؤولية التأديبية: فقد نصت المادة (68) من نظام الخدمة المدنية على هذه المسؤولية حيث جاء فيها: "يحظر على الموظف وتحت طائلة المسؤولية التأديبية الإقدام على أي عمل من الأعمال التالية: أ) ترك العمل أو التوقف عنه دون إذن مسبق. ج)... أي عمل يمس بأمن الدولة، ومصالحها، أو يضر، أو يعطل مصالح المواطنين والمجتمع والدولة".

2- المسؤولية الجنائية: مع أن الإهمال في أداء الوظيفة يؤدي إلى المسؤولية والمحاكمة التأديبية؛ إلا أنه قد يؤدي إلى المسؤولية الجنائية أيضاً[3]. ومن صور الإهمال الذي يترتب عليه هذه المسؤولية الجنائية: إلحاق الضرر بمصالح الدولة، والمساس بالحق في الحياة وسلامة الجسم أو في مجال

---

(1) عبد اللطيف، جرائم الإهمال، ص488.

(2) عدل عليا اردنية، قرار رقم (1/27)، مجلة نقابة المحامين، سنة 1980، ص608.

(3) المتيت، جرائم الإهمال، ص251.

مباشرة بعض المهن الفنية كالجرائم الواقعة في مجالات البناء، والطب والتسبب في الحريق وحوادث السيارات[1].

3- المسؤولية المدنية: وذلك إذا نتج عن إهمال الموظف إلحاق أضرار مادية بجهة عمله.

حيث نص قانون العقوبات في المادة (183) الفقرة (2) بأنه "إذا لحق ضرر بمصالح الدولة من جراء هذا الإهمال عوقب ذلك الموظف بالحبس من شهر واحد إلى سنة وضمن قيمة هذا الضرر".

ثانياً: موقف الشريعة من الإهمال الوظيفي

أولاً: أقرت الشريعة الإسلامية ما ذهب إليه نظام الخدمة المدنية وغيره من الأنظمة والقوانين الأردنية من وجوب التزام الموظف بأداء واجباته على أفضل وجه من غير تراخ ولا إهمال، إذ في ذلك مخالفة لما افترض عليه من وجوب الالتزام في جميع الأعمال، وفي كل الأزمان، ومن المحافظة على أوقات العمل وأداء عمله بأمانة وانضباط[2].

ولذا فالشريعة الإسلامية ترفض إهمال الموظف في وظيفته رفضاً باتاً، حيث يعد التزام الموظف بواجبات وظيفته الموكولة إليه من الوفاء بالعهود والعقود، فيقابل حق أداء الأجر واجب أداء العمل.

والأداء هنا ليس هو الإنجاز بأي شكل وحسب، وإنما هو إنجاز العمل بالشكل المرضي وبأقصى الإمكانيات المتوافرة لدى الموظف؛ لأنه ملتزم بإيفاء الشروط التي تحدد واجبات ومسؤوليات العمل المنوط إليه؛ إذ العلاقة بين الدولة وموظفيها علاقة تعاقدية والعقد واجب الوفاء[3]. قال الله تعالى: ﴿ يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُوٓاْ أَوۡفُواْ بِٱلۡعُقُودِ ﴾[4].

(1) بهنام، قانون العقوبات، ص425.

(2) مصطفى، الوظيفة العامة، ص80.

(3) الشباني، نظام الخدمة المدنية، ص58.

(4) سورة المائدة: آية (1).

وقال الله تعالى: ﴿ وَأَوْفُواْ بِٱلْعَهْدِۖ إِنَّ ٱلْعَهْدَ كَانَ مَسْـُٔولٗا ﴾[1]. وأداء الأعمال التي يقوم بها الموظف العام أمانة بينه وبين ضميره وبين خالقه[2]، قال الله تعالى: ﴿ وَقُلِ ٱعْمَلُواْ فَسَيَرَى ٱللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُۥ وَٱلْمُؤْمِنُونَۖ وَسَتُرَدُّونَ إِلَىٰ عَٰلِمِ ٱلْغَيْبِ وَٱلشَّهَٰدَةِ فَيُنَبِّئُكُم بِمَا كُنتُمْ تَعْمَلُونَ ﴾[3].

فالإسلام يربي الفرد ـ ومنه الموظف ـ على أن يكون في قمة عطائه وإنجازه كماً ونوعاً، حتى يكون الموظف عضواً بناءً مساهماً في إقامة مجتمع الكفاية الذي يسعى الإسلام لإيجاده[4].

ولهذا جاءت النصوص الشرعية تحث الموظف على إتقان العمل الموكول إليه، والإتيان به بأكمل وجه قال الله تعالى في توجيهه لنبيه داوود عليه الصلاة والسلام: ﴿ أَنِ ٱعْمَلْ سَٰبِغَٰتٖ وَقَدِّرْ فِي ٱلسَّرْدِۖ وَٱعْمَلُواْ صَٰلِحًاۖ إِنِّي بِمَا تَعْمَلُونَ بَصِيرٞ ﴿١١﴾ ﴾[5]. أي: احكم نسجها وصنعها[6]. فأمره الله تعالى بأحكام العمل وإتقانه. وقال الله تعالى: ﴿ إِنَّا جَعَلْنَا مَا عَلَى ٱلْأَرْضِ زِينَةٗ لَّهَا لِنَبْلُوَهُمْ أَيُّهُمْ أَحْسَنُ عَمَلٗا ﴿٧﴾ ﴾[7]. وقال رسول الله ﷺ: "إن الله يحب إذا عمل أحدكم عملاً أن يتقنه"[8]. بل جعل الله الإتقان في العمل سبيلاً إلى محبته ورضاه. قال الله تعالى: ﴿ وَأَحْسِنُوٓاْۚ إِنَّ ٱللَّهَ يُحِبُّ ٱلْمُحْسِنِينَ ﴾[9]. وقد نبه رسول الله ﷺ العامل

---

(1) سورة الإسراء: آية (34).

(2) مصطفى، الوظيفة العامة، ص80.

(3) سورة التوبة: آية (105).

(4) العكايلة، عبد الله علي، نحو مدخل إسلامي للإصلاح الإداري، في: محمد الصائغ (محرر)، الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، عمان، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ص969.

(5) سورة سبأ: آية (11).

(6) الشوكاني، ، فتح القدير، ج4، ص448.

(7) سورة الكهف: آية (7).

(8) أخرجه الطبراني في: (المعجم الأوسط) (حديث: 897) (1/ 275). أخرجه البيهقي في (شعب الإيمان) (حديث: 5312)(4/ 334). الألباني (صحيح الجامع) (حديث: 1880) (1/383) وقال: حديث حسن.

(9) سورة البقرة: آية (195).

على أن ما يكسبه في إتقانه للعمل هو خير كسب، حيث قال رسول الله ﷺ: "خير كسب يد العامل إذا نصح"(1).

والتاريخ الإسلامي وافر في مواقفه في التأكيد على واجب الإتقان في العمل ومنع الإهمال فيه ومن ذلك: أن عمر بن الخطاب رضي الله عنه كان يلقن قومه العمل ويبتعد بهم عن حياة الكسل، وكان دائماً ينصح كتابه وعماله بقوله: "إن القوة على العمل أن لا تؤخروا عمل اليوم فإنكم إذا فعلتم ذلك تتاءبت عليكم الأعمال فلا تدرون بأيها تبدؤون وأيهما تأخذون"(2).

ومن أجل هذا ذكر الفقهاء أن من له وظيفة عامة، كولاية وتعليم ونحو ذلك، وكان يقرأ القرآن فإن المختار له أن يوظف لنفسه قراءة ما يمكنه المحافظة عليها مع نشاطه من غير إخلال بشيء من كمال تلك الوظيفة.

قال النووي: "وقد كان للسلف عادات مختلفة فيما يقرؤون في كل يوم أحوالهم وأفهامهم ووظائفهم، فكان بعضهم يختم القرآن في كل شهر... والمختار أنه يستكثر منه ما يمكنه الدوام عليه، ولا يعتاد إلا ما يغلب على ظنه الدوام عليه في حال نشاطه وغيره، هذا إذا لم تكن له وظائف عامة أو خاصة يتعطل بإكثار القرآن عنها، فإن كانت له وظيفة عامة كولاية وتعليم ونحو ذلك، فليوظف لنفسه قراءة يمكنه المحافظة عليها مع نشاطه وغيره من غير إخلال بشيء من كمال تلك الوظيفة وعلى هذا يحمل ما جاء عن السلف"(3).

وتحقيقاً لهذا كان عمر رضي الله عنه يكافئ من يعمل بجد وإخلاص، فكان يعطي لمن يرسله بالصحف إلى بلد ما مائتي درهم إذا جدَّ ووصل في الأجل المحدد، ويعاقبه بالحرمان من أجرته إذا تكاسل أو أهمل. فقد كتب رضي الله عنه إلى أبي

---

(1) أخرجه أحمد في (مسنده) (حديث: 83939) (2/ 334). وقال محققه شعيب الأرنؤوط: إسناده صحيح رجال ثقات رجال الشيخين. الألباني: (صحيح الجامع) (حديث:3283) (1/622). وقال: حسن.

(2) الطبري، أبو جعفر محمد بن جرير، تاريخ الأمم والملوك، ط1، دار الكتب العلمية، بيروت، 1407هـ، ج3، ص533.

(3) النووي، شرح صحيح مسلم (23/8).

موسى الأشعري: "إني قد بعثت إليك مع غاضرة بن سمرة العنبري بصحف، فإذا أتاك لكذا وكذا فأعطه مائتي درهم، وإن جاءك بعد ذلك فلا تعطه شيئاً، واكتب إلي في أي يوم قدم عليكم"[1].

ثانياً: توافق الشريعة الإسلامية كذلك ما ذهب إليه القانون من إيقاع العقوبة على مرتكبي الإهمال في وظيفتهم، فهو أصل متفق عليه؛ إذ كل من فعل محرماً أو ترك واجباً استحق العقوبة، فإن لم تكن عقوبته مقدرة في الشرع كانت تعزيراً يجتهد بها ولي الأمر[2].

وهذا هو الحال في إهمال الموظف في وظيفته، وهي تختلف في مقاديرها وصفاتها بحسب كبر الذنوب وصغرها، وبحسب حال المذنب في قلته وكثرته[3]، لذلك فقد سوغ الشارع للإمام أن يقدر التعزير في ضوء الملابسات المحيطة بالجرم وصاحبه، بناء على قاعدة "التعزير إلى الإمام على قدر عظم الجرم وصغره"[4].

وعلى هذا فإذا صدر من الموظف إهمال في عمله فإن للدولة أو صاحب العمل الحق في معاقبته، وقد فرض القانون ثلاثة أنواع من العقوبات على مرتكبي الإهمال:

1- العقوبة التأديبية: وهي ما يوافقها في الشريعة الإسلامية عقوبة التعزير، إذ طبق المسلمون هذا النوع من العقوبة على الموظف، فقد عاقب عمر رضي الله عنه أحد كتاب واليه أبي موسى الأشعري رضي الله عنه عندما رفع إليه كتاباً قال فيه (من أبو موسى) بدلاً من (أبي موسى)، فأمر عمر رضي الله عنه أبا موسى الأشعري رضي الله عنه أن يوقع على هذا الموظف عقوبة تأديبية (تعزيرية) نتيجة خطئه في العمل بأن يضربه سوطاً واحداً ويعزله من

---

(1) ابن سعد، ، الطبقات الكبرى، ج7، ص126.

(2) ابن تيمية، السياسة الشرعية، ص37.

(3) ابن تيمية، الحسبة، ص99.

(4) الندوي، القواعد الفقهية، ص94.

عمله[1]. فقد أراد عمر رضي الله عنه هنا أن يعلم الموظفين طريقة الجد في العمل والاهتمام به.

2- العقوبة الجنائية: التي تقع على الجرائم التي، هي محظورات شرعية زجر عنها الله تعالى بحد أو تعزير، ولها عند التهمة حال استبراء تقتضيه السياسة الدينية، ولها عند ثبوتها وصحتها حال استيفاء توجبه الأحكام الشرعية[2].

3- العقوبة المدنية: حيث أقر فقهاء الشريعة مبدأ الضمان على ما يصدر من مخالفات على ترك الواجبات أو فعل المحرمات إن ترتب على ذلك أضرار مادية.

حيث أقروا بلزوم الضمان على الأجير المشترك فيما تلف عنده بسبب تقصيره أو إهمال أو تعمد إفساده[3]، بخلاف ما تلف عنده من غير تعد منه ولا تفريط[4].

ومسألة تضمين الموظف بما تحت يديه يعود إلى ولي الأمر حسب ما يراه مصلحة للمجتمع، حيث إن "تصرف الحاكم على الرعية منوط بالمصلحة"[5].

(1) المتقي الهندي، كنز العمال، (29550) (10/ 309). السيوطي، جامع الأحاديث (حديث: 29841) (156/27). وكيع، أخبار القضاة (1/ 286).

(2) الماوردي، الأحكام السلطانية، ص322.

(3) الكاساني، ابو بكر علاء الدين بن مسعود (ت 587هـ)، بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع، ط2، دار الكتب العلمية، بيروت، 1406 ـ 1986، ج4، ص211. الدردير، أبو البركات أحمد بن محمد، الشرح الصغير على أقرب المسالك إلى مذهب الإمام مالك وبالهامش حاشية الشيخ أحمد بن محمد الصاوي المالكي، (خرج أحاديثه مصطفى كمال)، دار المعرف، مصر، 1392هـ، ج4، ص47. الماوردي، أبو الحسين علي بن محمد بن حبيب البصري (ت 450هـ)، الحاوي في فقه الشافعي، ط1، دار الكتب العلمية، بيروت، 1414هـ ـ 1994م، ج6، ص501. ابن قدامة، المغني، ج6، ص128.

(4) ابن رحال المعداني، أبو علي الحسن (ت 1140هـ)، كشف القناع عن تضمين الصناع، (دراسة وتحقيق: محمد أبو الأجفان)، ط1، دار البشائر الإسلامية، بيروت، 1996م. ص 94 ـ 96.

(5) الندوي، القواعد الفقهية، ص 317.

المبحث الثاني
الانحرافات السلوكية

المطلب الأول: مفهوم الانحرافات السلوكية

الفرع الأول: السلوك في اللغة[1]

السلوك: السين واللام والكاف أصل يدل على نفوذ شيء في شيء. يقال: سلكت الطريق أسلكه، وسلكت الشيء في الشيء أنفذته. والسلوك مصدر سَلَكَ. ويقال: سلك طريق العضلين، يعني الباطل.

الفرع الثاني: السلوك في الاصطلاح

ويقصد به "سيرة الإنسان وتصرفاته "[2]. أو هو "مجموعة من الأفعال التي يقوم بها الإنسان تحت تأثير موقف معين ليحاول تحقيق أمر ما"[3].

الفرع الثالث: الانحرافات السلوكية اصطلاحاً

ويقصد بها: "تلك المخالفات الإدارية التي يرتكبها الموظف وتتعلق بمسلكه الشخصي وتصرفه"[4].

---

(1) ابن منظور، لسان العرب، باب الكاف، فصل السين (1/ 442). ابن فارس، معجم مقاييس اللغة، باب السين واللام وما يثلثهما ج1، ص568.

(2) قلعجي، محمود رواس، معجم لغة الفقهاء، ط2، دار النفائس، بيروت، 1408هـ ـ 1988م، ص249

(3)القيسي، ابراهيم طه وآخرون، العلوم الإسلامية والتربية الإسلامية، ط1، وزارة التربية والتعليم، إدارة المناهج والكتب المدرسية، 1425هـ ـ 2004م، ص219.

(4) الشميمري، مظاهر الانحراف الوظيفي، ص 26 ـ 28. نقلاً عن يماني، الفساد الإداري، ص 4.

المطلب الثاني: صور الانحرافات السلوكية

الصورة الأولى: عدم المحافظة على كرامة الوظيفة

أولاً: موقف القانون

يجب على الموظف أن يكون له سلوك عام أثناء الخدمة وخارجها ملائم للمهمة المخولة إليه. وهذا يعني أنه خاضع لقواعد اللياقة والآداب العامة ومراعاة الاحترام والتوقير[1]. فالموظف ملزم بواجبات داخل نطاق الوظيفة وخارجها. ومن واجبات الموظف خارج نطاق الوظيفة واجبات لا تتعلق بأداء العمل مباشرة، والتي منها ما كان ذا طابع أخلاقي كتجنب المسلك الشائن، أي المحافظة على كرامة الوظيفة[2]، والذي يسأل تأديبياً في مخالفته له بصفته فرداً من أفراد المجتمع حتى لو كان خارج البلاد[3].

ويقصد بواجب المحافظة على كرامة الوظيفة: "ابتعاد الموظف عن كل ما من شأنه المساس بشرف الوظيفة وكرامتها"[4].

ومع هذا فإنه من الصعوبة وضع معيار لتمييز الأفعال الصادرة عن الموظف خارج نطاق وظيفته يمكن اعتبارها ماسة بكرامة الوظيفة؛ إذ إن هناك اعتبارين يحكمان تصرفات الموظف خارج نطاق الوظيفة:

الأول: الحرية الشخصية. إذ لا يجوز اعتبار أي فعل أو مسلك غير لائق يرتكبه الموظف في حياته الخاصة مخالفة تأديبية[5]، فحياة الموظف الخاصة ملكاً له، ومن حقه أن يحياها بعيداً عن المراقبة، لكن يستحيل إقامة حد فاصل بين حياته داخل الوظيفة وحياته خارجها؛ لأن حياته الخاصة تنعكس حتماً على حياته الوظيفية، وتؤثر

---

(1) ياقوت، شرح القانون التاديبي، ص261.

(2) العتوم، المسؤولية التاديبية، ص57.

(3) كنعان، القانون الإداري، ج2، ص149. حمود، التاديب في الوظيفة العامة، ص135.

(4) كنعان، القانون الإداري، ج2، ص149.

(5) العتوم، المسؤولية التاديبية، ص58.

فيها وسلوك الموظف الشائن خارج المرفق يمس بلا شك كرامة الوظيفة، ويقلل من اعتبارها في المجتمع ويفقده ثقة الناس واحترامهم[1].

الثاني: وجود جزاء جنائي ومدني للأفعال المنحرفة حسب الأحوال وفي حدود القانون.

وبالرغم من ذلك، فإنه يمكن وضع معيار لهذا الأمر ـ مع التسليم بصعوبته ـ لاعتبار ما يصدر من الموظف خارج وظيفته يشكل مخالفة تأديبية، وهذا المعيار هو المعيار الذي يتضمن شقين[2]:

1- شكلي يضع بعين الاعتبار مكانة الموظف وطبيعة ومكان عمله.

2- موضوعي يراعي مدى تأثير ارتكاب الفعل على عمل الموظف والجهاز الإداري.

وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا الأردنية في أحد أحكامها حيث قضت: "بأن الموظف الذي حاز على ثقة الإدارة عند تعينه يجب أن يسلك مسلكاً حسناً ويتجنب الانزلاق في الخطأ أو أن يسلك مسلكاً شائناً لا يتفق وكرامة الوظيفة العامة"[3].

هذا وقد نص نظام الخدمة المدنية على واجب المحافظة على كرامة الوظيفة في المادة (68) حيث جاء فيها: "يحظر على الموظف وتحت طائلة المسؤولية التأديبية الإقدام على أي من الأعمال التالية: هـ ـ القيام بأي تصرفات أو ممارسات أو أعمال تسيء إلى الأخلاق والآداب والسلوك العامين والإساءة للآراء والمعتقدات السياسية والدينية أو التحريض ضدها".

وكذلك في المادة (115) منه حيث جاء فيها: "... ويعتبر الموظف مخطئاً أو مقصراً لأغراض هذا النظام إذا أساء التصرف مع الغير، أو أقدم على أي عمل لا يليق بشرف

(1) حمود، التأديب في الوظيفة العامة، ص135.

(2) العتوم، المسؤولية التأديبية، ص58 ـ 59.

(3) عدل عليا أردنية رقم (72/55)، مجلة نقابة المحامين الأردنية، 1972م، عدد11، ص992.

الوظيفة كتناول المشروبات الروحية، وتعاطي المخدرات والمقامرة، وغير ذلك من الأعمال المخلة بالشرف والآداب العامة".

عقوبة عدم المحافظة على كرامة الوظيفة:

بما أن المشرع قد ألزم الموظف بالمحافظة على كرامة الوظيفة سواء أكان داخل نطاق الوظيفة أم خارجها طبقاً للعرف العام، وأن يسلك في تصرفاته مسلكاً يتفق والاحترام الواجب، لذا فرض المشرع الأردني عقوبة تأديبية على الموظف الذي يسلك مسلكاً من شأنه المساس بكرامة الوظيفة كما جاء في المادة (68/هـ) من نظام الخدمة المدنية المذكورة سابقاً، فضلاً عن العقوبات التي قد يتعرض لها بمقتضى قانون العقوبات[1].

ثانياً: موقف الشريعة الإسلامية من عدم المحافظة على كرامة الوظيفة

1- أقرت الشريعة الإسلامية واجب المحافظة على كرامة الوظيفة وأمرت به:

إذ يعد هذا الواجب من أهم مرتكزات الوظيفة، وقد حث الإسلام عليه؛ لأن فيه يتحقق سائر الواجبات الأخرى من الطاعة والأمانة وأداء العمل وإتقانه وغير ذلك.

وهذا الواجب ليس شرط ابتداء يجب توافره في الموظف لشغل الوظيفة فحسب، بل هو مستمر حتى تركه لها، ومن مقتضيات هذا الواجب أن يلتزم الموظف بما يبعد الشبهة والتهمة عنه[2].

ويتجلى قوام هذا الواجب في التزامات ثلاثة:

الأول: الالتزام بحسن الخلق: دل على ذلك مدح الله تعالى لصفيه ﷺ بالخلق العظيم قال الله تعالى: ﴿ وَإِنَّكَ لَعَلَىٰ خُلُقٍ عَظِيمٍ ﴾[3]. ولما سئلت عائشة رضي الله عنها عن

(1) حمود، التاديب في الوظيفة العامة، ص136.

(2) ابو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية، ص298.

(3) سورة القلم: آية (4).

خلق النبي ﷺ قالت: "كان خلقه القرآن"[1]. وهذا شأن سيرته ﷺ فعلاً وقولاً قال رسول الله ﷺ: "إن الفحش والتفحش ليسا من الإسلام في شيء، وإن أحسن الناس إسلاماً أحسنهم خلقاً"[2]. فهذا ما ينبغي على المسلمين كافة التحلي به ومنهم الموظف فيمتنع عن ارتكاب المنكرات أو الإقدام على المحظورات أو أن يضع نفسه موضع الشبهات[3]. قال رسول الله ﷺ: "فمن اتقى الشبهات استبرأ لدينه وعرضه"[4].

الثاني: الحفاظ على الهيبة وحسن المظهر: قال الله تعالى: ﴿ يَٰبَنِيٓ ءَادَمَ خُذُواْ زِينَتَكُمۡ عِندَ كُلِّ مَسۡجِدٖ وَكُلُواْ وَٱشۡرَبُواْ وَلَا تُسۡرِفُوٓاْۚ إِنَّهُۥ لَا يُحِبُّ ٱلۡمُسۡرِفِينَ ﴾[5] فإنه وإن كان المأمور هو الأخذ بالزينة عند إرادة الصلاة وهي عبادة وهي الأعلى، فمن باب أولى أن يكون ما دونها آخذ بحكمها، وقد كان لرسول الله ﷺ لباس خاص يستقبل به الوفود، وهذا ما يجدر على الموظف الحرص عليه وتطبيقه، حيث تعد الهيبة وحسن المظهر من مستلزمات الحفاظ على كرامة الوظيفة.

لذا فقد أنكر عمر رضي الله عنه على عامله عندما قدم عليه أشعث مغبراً يرتدي ثوباً غير نظيف فقال له: "إن عاملنا ليس بالشعث[6] ولا العافي[7]"[8].

---

(1) اخرجه احمد في (مسنده) (حديث: 24645) (91/6) وقال محققه شعيب الأرنؤوط: حديث صحيح. الألباني، (صحيح الجامع) (حديث: 8942) (1/ 895). وقال عنه: صحيح.

(2) اخرجه احمد في (مسنده) (حديث: 20864) (103/5) وقال محققه شعيب الأرنؤوط: صحيح لغيره وهذا إسناد محتمل للتحسين. الألباني (صحيح الترغيب والترهيب)، كتاب: الأدب وغيره، باب: الترغيب في الحياة (حديث: 2650) (7/3)، وقال عنه: حسن.

(3) أبو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية، ص299.

(4) سبق تخريجه ص79.

(5) سورة الأعراف: آية (31).

(6) الشعث: هو أن يتفرق الشعر فلا يكون متلبداً. الحربي، أبو إسحاق إبراهيم بن إسحاق (ت 285هـ)، غريب الحديث، ط1، (تحقيق: سليمان بن ابراهيم)، مركز البحث العلمي وإحياء التراث، جامعة أم القرى، 1450هـ - 1985م. ج2، ص589.

(7) العافي: الطويل الشعر، من عفا وَبَرُ البعير: إذا طال ووفر. الزمخشري، محمود بن عمر، الفائق في غريب الحديث، ط2، (تحقيق: علي محمد البجاوي، ومحمد أبو الفضل)، دار المعرفة، بيروت، ج2، ص271.

(8) ابن أبي الحديد، شرح نهج البلاغة، ج12، ص165. الزمخشري، الفائق في غريب الحديث، ج2، ص271.

الثالث: الالتزام بحسن التعامل الوظيفي: فعلى الموظف أن يكون حسن المعاملة في العمل مع رؤسائه ومرؤوسيه والجمهور، ودليل ذلك ما تقدم من الأدلة الشرعية السابق ذكرها في الالتزام بحسن الخلق، حيث إن حسن معاملة الموظف مع زملائه يمثل عاملاً حيوياً على بعث روح الجماعة في نفوس العاملين مما يقوي عزمهم على العمل، ويساعد على سرعة إنجاز الأعمال[1].

وقد أوصى أبو بكر الصديق في رسالته إلى يزيد بن أبي سفيان رضي الله عنهما حين أمَّره على جيش المسلمين إلى الشام بحسن المعاملة فقال له: "قد وليتك عمل خالد فإياك وعبيَّة الجاهلية[2] فإن الله يبغضها ويبغض أهلها، وإذا قدمت على جندك فأحسن صحبتهم، وابدأهم بالخير وعدهم إياه"[3].

2- طبقت الإدارة الإسلامية هذا الواجب في سلوك موظفيها:

حيث جعلت المساس بشرف الوظيفة وكرامتها من أسباب إنهاء الرابطة الوظيفية ومن ذلك:

1- عزل عمر بن الخطاب رضي الله عنه واليه على ميسان النعمان بن عدي عندما أنشد أبياتاً فيها ذكر الخمر لما فيها من الفحش[4].
2- عزل عثمان بن عفان رضي الله عنه واليه على الكوفة الوليد بن عقبة لأنه شرب الخمر وصلى الفجر وهو مخمور، فصلى أربعاً ثم التفت إليهم فقال: أزيدكم، فرفع ذلك إلى عثمان رضي الله عنه فأمر به فجلده[5] ثم عزله[6].

---

(1) ابو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية، ص308.

(2) عُبِّيَّةَ الجاهلية: أي الكبر. ابن الأثير، غريب الحديث، ج3، ص369.

(3) ابن الأثير، الكامل في التاريخ، دار الكتب العلمية، بيروت، 1987، ج2، ص253 ـ 254.

(4) ابن حجر، أبو الفضل أحمد بن علي بن محمد (ت 852هـ)، الإصابة في تمييز الصحابة، ط1، (تحقيق: علي محمد البجاوي)، دار الجيل، بيروت، 1412هـ، ج6، ص447.

(5) أخرجه أبو داود في سننه في كتاب: الجهاد، باب: قتل الأسير (حديث: 2683) وقال الألباني صحيح. و أحمد في (مسنده)(حديث: 1229) (1/ 166) وقال محققه شعيب الأرنؤوط: إسنادة صحيح على شرط مسلم.

(6) ابن خلدون، عبد الرحمن، العبر وديوان المبتدأ والخبر في أيام العرب والعجم والبربر، ط4، دار إحياء التراث، بيروت، ج2، ص134. ابن كثير، أبو الفداء إسماعيل بن عمر (ت 774هـ)، البداية والنهاية، ط1، (تحقيق: علي الشيري)، دار إحياء التراث، بيروت، 1408هـ ـ 1988م، ج7، ص174.

لذلك ينبغي على الموظف من أجل المحافظة على كرامة وظيفته أن يكون حسن العبارة صادق القول مجانباً للكذب والمزاح، غير كثير الكلام مهذاراً، وغير متعرض بالناس مستخفاً بهم، ولا يكون ممن يشرب الخمر، وأن يكون حسن الهيئة والمظهر والمعاشرة سمح الخلق بيِّن الجانب، سهل اللقاء، مجانباً للذات، كبير النفس، عالي الهمة، محباً للكرامة[1].

الصورة الثانية: سوء استعمال السلطة

أولاً: موقف القانون من سوء استعمال السلطة

تتطلب حماية الإدارة الحكومية من الانحراف والفساد حظر استغلال الموظف نفوذ وسلطة وظيفته لتحقيق مصالحه، أو لخدمة أهداف، أو مصالح حزبية، أو بقصد الإضرار بالغير لأحقاد شخصية، أو التحايل على الأنظمة بقصد تحقيق مصلحة له أو لغيره؛ ذلك أن استغلال الموظف لنفوذ وظيفته وسلطتها يؤدي إلى زعزعة ثقة المواطنين في نزاهة وأمانة الموظف، مما يؤدي إلى تصدع الأوضاع الوظيفية المختلفة والإخلال بكرامة الوظيفة وسمعتها وشرفها[2].

ويقصد بسوء استعمال السلطة: "أن يبتغي الموظف بممارسة اختصاصه تحقيق غاية مختلفة عن تلك التي حددها القانون للأعمال الداخلة في هذا الاختصاص"[3].

وعرفته محكمة العدل العليا في إحدى أحكامها: "بأن تقوم الإدارة باستعمال صلاحياتها التقديرية بقصد تحقيق غاية تجانب المصلحة العامة أو تحقق غاية غير الغاية المحددة لها في القانون"[4].

وقد نص نظام الخدمة المدنية الأردني في المادة (68) على حظر سوء استعمال السلطة حيث جاء فيها "يحظر على الموظف وتحت طائلة المسؤولية التأديبية الإقدام على

(1) ابن سماك، رونق التحبير، ص37 ـ 38.

(2) كنعان، القانون الإداري، ج2، ص 158 ـ 159.

(3) عبد اللطيف، جرائم الإهمال، ص 500.

(4) عدل عليا أردنية 86/52، مجلة نقابة المحامين، 1988م، العدد 4 ـ 6، ص603.

أي من الأعمال التالية:...ج- استغلال وظيفته لخدمة أغراض أو أهداف أو مصالح حزبية.. أو أي عمل يمس بأمن الدولة ومصالحها أو يضر أو يعطل مصالح المواطنين والمجتمع والدولة. د- استغلال وظيفته لخدمة أي منفعة شخصية أو لمنفعة أي طرف ليس له حق بها".

ويتمثل سوء استعمال السلطة في الحالات التي يترك فيها المشرع للموظف قدراً من الحرية في ممارسة سلطاته ليقرر في حدود الصالح العام ما يراه محققاً لهذه الغاية. فالفكرة الجوهرية في سوء استعمال السلطة تتحقق في أن الموظف يهدف من ممارسة اختصاصه تحقيق غاية مختلفة عن تلك التي حددها القانون للحقوق التي تدخل في اختصاصه، حيث يهدف المشرع من تخويل الموظف لهذه السلطة تحقيق المصلحة العامة، فإن ابتغى تحقيق مصلحة مخالفة لما حدده القانون له يكون قد أساء استعمال سلطته[1]، ولو كان الهدف منه مصلحة عامة، ما دام أنه خرج عن روح التشريع والغاية التي استهدفها المشرع الذي يرمي في جميع التشريعات إلى تحقيق المصلحة العامة، كما يستوي في ذلك كله حسن النية وسوؤها لدى الموظف في سوء استعمال سلطته التي خولها المشرع له [2].

ومن صور سوء استعمال السلطة الواسطة التي حظرها نظام الخدمة المدنية في المادة (68) المذكورة سابقاً، ويقصد بالواسطة: "طلب فرد من موظف عام إنجاز عمل مشروع أو غير مشروع لصالحه أو لصالح جهة معينة"[3].

ويمكن ملاحظة الواسطة من خلال ثلاثة منظورات[4]:

1- المنظور القانوني: والذي يتمثل في حالتين: الأولى: في استخدام الواسطة لإنجاز عمل قانوني، كالحصول على وظيفة أو منفعة له حق فيها.

---

(1) حماد، الحماية الجنائية، ص86.

(2) عدل عليا اردنية 78/31، مجلة نقابة المحامين، 1979م، العدد 2، ص154.

(3) الشيخلي، الواسطة في الإدارة، ص 243.

(4) المرجع السابق نفسه، ص 243 ـ 244.

الثانية: استخدام الواسطة لإنجاز عمل غير قانوني، كالحصول على وظيفة أو مال ليس لصاحب الواسطة حق فيه وهذه جريمة قانونية.

2- منظور الإجراءات الإدارية: وذلك باستخدامها من أجل مخالفة الإجراءات الإدارية، كعدم استيفاء أوراق لازمة، واستخدامها من أجل تنفيذ إجراءات إدارية حينما يتقاعس الموظف في إنجازها.

3- منظور الوسيط: وذلك بأن يكون الوسيط صديق الموظف أو أحد معارفه أو قريب الصلة له أو أحد أصحاب النفوذ السياسي أو الاجتماعي أو الإداري.

وفي نصوص الدستور الأردني ما يفهم منها حظر الواسطة فقد جاء في: الفصل الثاني: " حقوق الأردنيين وواجباتهم "المادة (1/6) ما يلي: "الأردنيون أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات، وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين". وكذلك في المادة (22) منه حيث جاء فيها: "1- لكل أردني حق في تولي المناصب العامة بالشروط المعينة بالقوانين والأنظمة. 2- التعيين للوظائف العامة من دائمة ومؤقتة في الدولة والإدارات الملحقة بها والبلديات يكون على أساس الكفاءات والمؤهلات".

كما يقوم الموظف بأداء القسم الذي يتضمن حظر الواسطة حيث تنص المادة (66) الفقرة (أ) من نظام الخدمة المدنية على أن يؤدي الموظف عند تعيين القسم التالي: "أقسم بالله العظيم أن أعمل بأمانة وإخلاص، وأن أحافظ على ممتلكات الدولة وهيبتها وأن أقوم بمهام وظيفتي وواجباتها بتجرد وحياد دون أي تمييز". فقوله: دون تمييز: دليل على حظر أي فعل يخالف القسم القانوني، ومن هذه الأفعال الواسطة، وهو ما يفهم من قسم الوزراء ومجلس الأمة المنصوص عليه في المادة (80) من الدستور.

لكن التساؤل الذي يثور ما موقف القانون من الفعل الناتج عن الواسطة؟

ويقصد بذلك: بيان مصير الأعمال التي مارسها الموظف متجاوزاً بها حدود سلطته؟ هل هي منعدمة الأثر أم باق أثرها؟

الإجابة على ذلك تتوقف على مدى توافر الشروط الشكلية والموضوعية وقواعد الاختصاص في العمل الذي مارسه الموظف، فالعمل الذي صدر من الموظف متجاوزاً به

حدود سلطته يكون غير مشروع، لكنه لا يعد باطلاً؛ لصدوره من موظف عام، إلا إذا خالف القواعد الشكلية أو الموضوعية، أو قواعد الاختصاص التي يطلب القانون توافرها في العمل الذي يمارسه كل موظف عام[1].

عقوبة إساءة استعمال السلطة في القانون:

جرم قانون العقوبات الأردني فعل سوء استعمال السلطة واستغلالها المرتكب من قبل الموظف العام إذ نص في المادة (182) على ما يلي: "1- كل موظف يستعمل سلطة وظيفته مباشرة أو بطريق غير مباشر ليعوق أو يؤخر تنفيذ أحكام القوانين، أو الأنظمة المعمول بها أو جباية الرسوم والضرائب المقررة قانوناً أو تنفيذ قرار قضائي أو أي أمر صادر عن سلطة ذات صلاحية يعاقب بالحبس من شهر إلى سنتين".

عقوبة الواسطة في القانون:

لم ينص قانون العقوبات الأردني على تجريم الواسطة[2]، كما فعلت بعض الدول العربية كسوريا ومصر، حيث حرمتا الواسطة وضمنتا في تشريعاتهما نصوصاً تعاقب مرتكبيها صراحة[3]. ومع عدم نص قانون العقوبات الأردني على عقوبة الواسطة إلا أنها تشكل إخلالاً بواجبات الوظيفة، وممكن مساءلة الموظف الذي يرتكبها مساءلة إدارية[4].

---

(1) عبد اللطيف، جرائم الإهمال، ص 505.

(2) سكجها، باسم، الواسطة في الأردن السر المعلن، مؤسسة الأرشيف العربية، 2002، ص 121.

(3) نصت المادة (347) من قانون العقوبات السوري على ما يلي: "من أخذ أو التمس أجراً غير واجب أو قبل الوعد به سواء لنفسه أو لغيره بقصد إزالة آخرين أو السعي لإنالتهم وظيفته أو عملاً أو مقاولات أو مشاريع أو أرباحاً غيرها أو منحاً من الدولة أو إحدى الإدارات العامة أو بقصد التأثير في مسلك السلطات بأية طريقة كانت عوقب بالحبس من شهرين إلى سنتين وبغرامة أقلها ضعفاً قيمة ما أخذ أو قبل به". أما بالنسبة للتشريع المصري فقد اعتبر الواسطة جريمة حيث نصت المادة (105) من قانون العقوبات المصري على معاقبة الواسطة فجاء فيها: "كل موظف عمومي قام بعمل من أعمال وظيفته أو امتنع عن عمل من أعمال وظيفته أو أخل بواجباتها نتيجة لرجاء أو توصية أو وساطة يعاقب بالحبس وبغرامة لا تقل عن 200 جنيه ولا تزيد عن 500 جنيه".

(4) سكجها، الواسطة في الأردن، ص 119 ـ 121.

ثانياً: موقف الشريعة الإسلامية من الواسطة

أولاً: أقرت الشريعة الإسلامية ما اعتمده نظام الخدمة المدنية وغيره من الأنظمة والقوانين الأردنية من حظر استغلال الموظف نفوذه ونفوذ سلطته الوظيفية في أداء ما هو مخالف للنظام والتي منها الواسطة، ويقابل مصطلح الواسطة في الشريعة الإسلامية مصطلح الشفاعة، التي منها الشفاعة إلى الناس ويقصد بها: "كلام الشفيع في حاجة يطلبها لغيره إلى من يستطيع قضاءها كالملك"[1]. فهي على التحقيق: إظهار لمنزلة الشفَيع عند المشفّع، وإيصال المنفعة إلى المشفوع له[2].

والشفاعة ـ الواسطة ـ في الشريعة الإسلامية قسمان:

شفاعة حسنة[3] وشفاعة سيئة. والذي يعنينا في هذا الأمر هو القسم الثاني الذي يشكل فعله في نظر الشريعة انحرافاً سلوكياً يوجب مسألة صاحبه.

ويقصد بهذه الشفاعة السيئة ـ الواسطة ـ: أن يشفع الشافع في إثم، كإسقاط حد بعد وجوبه، أو هضم حق وجب للغير، أو إعطائه لغير مستحقه، أو في تتميم باطل، أو دفع شر وجلب خير نظير رشوة أو عرض من أعراض الدنيا[4].

وهذا المفهوم موافق لمفهوم القانون للواسطة الذي هو: "طلب فرد من موظف عام إنجاز عمل مشروع أو غير مشروع لصالحه أو لصالح جهة معينة".

وعليه فنصوص الشريعة من الكتاب والسنة والمعقول قاضية بحظر هذا النوع من الشفاعة ومن ذلك:

---

(1) وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، الموسوعة الفقهية الكويتية، ط2، دار السلاسل، الكويت، 1404هـ، ج10، ص69.

(2) القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، ج5، ص 295.

(3) الشفاعة الحسنة مندوب إليها على وجه العموم، وهي: التوسط ابتغاء وجه الله تعالى في جلب نفع للناس أو دفع ضر عنهم في غير معصية ولا حد من حدوده ومن غير إبطال لحق لغير. الزمخشري، الكشاف، ج1، ص 440. النووي، شرح صحيح مسلم، ج6، ص 177 ـ 178.

(4) الرازي، مفاتيح الغيب، ج5، ص 311. النووي، شرح صحيح مسلم، ج6، ص 178. الكشاف، الزمخشري، ج1، ص 440. الموسوعة الفقهية، ج26، ص132.

من الكتاب:

1- قال الله تعالى: ﴿وَمَن يَشْفَعْ شَفَٰعَةً سَيِّئَةً يَكُن لَّهُۥ كِفْلٌ مِّنْهَا﴾[1].

وجه الدلالة: تقرر الآية بأن كل شفاعة تؤدي إلى سقوط الحق وقوة الباطل يستحق صاحبها الوزر والإثم[2]. وهكذا الشأن في كل واسطة يقدم الموظف على فعلها تكون سبباً في تحقيق هذا المحظور.

2- قال الله تعالى: ﴿وَلَا تَعَاوَنُوا۟ عَلَى ٱلْإِثْمِ وَٱلْعُدْوَٰنِ﴾[3].

وجه الدلالة: نهى الله سبحانه وتعالى المؤمنين أن يتعاونوا على الباطل وعلى المآثم والمحارم. والشفاعة في إسقاط حد، أو هضم حق الغير وإعطائه لغير مستحقه هو من باب التعاون المنهي عنه[4].

من السنة:

حديث عائشة رضي الله عنها قالت: "أن قريشاً أهمتهم شأن المرأة المخزومية التي سرقت، فقالوا: ومن يكلم رسول الله ﷺ، ومن يجترئ عليه إلا أسامة، حِبُّ رسول الله ﷺ فكلم رسول الله ﷺ، فقال: "أتشفع في حد من حدود الله؟ ثم قام فخطب، قال: "أيها الناس، إنما ضلَّ من قبلكم، أنهم كانوا إذا سرق الشريف تركوه، وإذا سرق الضعيف فيهم أقاموا عليه الحد، وأيم الله، لو أن فاطمة بنت محمد سرقت لقطع محمد يدها"[5].

وجه الدلالة: أن إنكار رسول الله ﷺ على أسامة شفاعته في حد السرقة وبيانه لو أن فاطمة رضي الله عنها سرقت لقطع يديها وهي أعز أهله عليه إرادة المبالغة في

(1) سورة النساء: آية (85).

(2) ابن العربي، ابو بكر محمد بن عبد الله (ت 543هـ)، احكام القرآن، ط1، (تحقيق: علي محمد البجاوي)، دار إحياء التراث العربي، بيروت ج1، ص 482 ـ 483. الرازي، مفاتيح الغيب، ج5، ص 311.

(3) سورة المائدة: آية (2).

(4) ابن كثير، تفسير القرآن العظيم، ج2، ص5.

(5) اخرجه البخاري في كتاب الحدود، باب الشفاعة في الحد (حديث: 6788).

إثبات إقامة الحد على من وجب عليه وترك المحاباة في ذلك[1]. وهكذا القول في كل شفاعة تؤدي إلى هضم حق أو تقوية باطل.

من المعقول:

1- أن هذه الشفاعة تؤدي إلى اختلال ميزان العدل الذي هو الأصل في تشريع الشرائع وإرسال الرسل إلى الأرض، وفيها إضاعة للأمانات التي وكلت إلى أصحابها، وهذا خيانة لله تعالى ولرسوله ﷺ وللمؤمنين قال الله تعالى: ﴿ يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُواْ لَا تَخُونُواْ ٱللَّهَ وَٱلرَّسُولَ وَتَخُونُوٓاْ أَمَٰنَٰتِكُمْ وَأَنتُمْ تَعْلَمُونَ ﴾[2][3].

2- الواسطة تؤدي إلى ظهور الفساد بكافة صوره، حيث تضطر بالناس للبحث عمن له سلطة ليتوسط في إنجاز الأمور وقضاء المصالح، مما يستلزم منه اتكال الناس على أموالهم ومعارفهم وضياع حق من ليس له ذلك[4].

ثانياً: عقوبة الواسطة: تأسيساً على ما تقدم، فقد حرم الإسلام الواسطة السيئة التي تؤدي إلى إسقاط الحقوق، ولم ينص على مقدار عقوبتها بصفتها من العقوبات التعزيرية، إذ إن كل معصية لا حد فيها ولا كفارة ففيها التعزير، لذا يترك تقدير العقوبة لولي الأمر حسب ما يراه مناسباً في ردع الجناة[5].

ثالثاً: الآثار المترتبة على الواسطة: يختلف أثر الواسطة على القرارات الإدارية حسب نوع الواسطة المقدمة، فعلى سبيل المثال يختلف أثر الواسطة في التعيين في

---

(1) ابن حجر، فتح الباري، ج12، ص 94- 96.

(2) سورة الأنفال: آية (27).

(3) ابن تيمية، السياسة الشرعية، ص 14 ـ 15. حماشا، خلدون محمد عقله، احكام الشفاعة الوساطة والمحاماة وأثرهما في الحقوق، ط1، دار الثقافة للنشر، عمان، 2001م، ص 48.

(4) الطريقي، عبد الله بن عبد المحسن، جريمة الرشوة في الشريعة الإسلامية " مع دراسة نظام مكافحة الرشوة في المملكة العربية السعودية، ط3، السعودية، الرياض، 143هـ ـ 1982م، ص 93.

(5) انظر كلام العلماء في مسألة تقدير عقوبة التعزير لولي الأمر في الكاساني، بدائع الصنائع، ج5، ص534 وما بعدها. الرملي، نهاية المحتاج، ج6، ص244. ابن تيمية أبو البركات مجد الدين عبد السلام (ت 652 هـ)، المحرر في الفقه على مذهب الإمام احمد بن حنبل، ط1، (تحقيق: محمد حسن محمد وأحمد محروس)، دار الكتب العلمية، بيروت، 1419هـ ـ 1999م، ج2، ص326.

المناصب بجميع فئاتها حسب المنصب وأهميته، فإن كان متعلقاً بولاية القضاء فالتولية باطلة فلا يصير القاضي قاضياً، وأما ما عداها فمن كانت في منزلتها وأهميتها كالمستشارين والمحققين فيما يتعلق بأمور الناس من حقوق ودماء وسائر الوظائف التي يترتب عليها أضرار جسيمة تؤثر في الأمة فينبغي أن تلحق بها فتكون ولاية من تولاها بالواسطة باطلة. وأما ما سوى ذلك من الوظائف مما ليس له ذلك الأثر فإن التولية لا تحل بالواسطة أبداً ويأثم صاحبها، والتولية صحيحة[1].

---

(1) حماشا، احكام الشفاعة، ص 77.

المبحث الثالث
الانحرافات الجنائية

تسبغ الوظيفة العامة على الموظف سلطة خطيرة، يسندها كل ما للدولة من سلطان وتمنحه نفوذاً في نطاق اختصاصه، بل وفي خارجه. وهذه السلطة أمانة على الموظف العام أن يؤديها على وجه محقق للمصالح العامة أو الخاصة التي وكل أمرها إليه، دون طمع في مغنم لنفسه أو لغيره من وراء تحقيق هذه المصالح، فإن أخل الموظف بهذا الواجب كان ذلك خيانة لوظيفته واستغلالاً لصالحه الخاص. ومن أخطر ضروب هذه الخيانة: أن يجعل الموظف من سلطته ونفوذه تجارة يفيد من ورائها مادياً أو أدبياً، فيقوم بما يُطلبُ إليه أو يمتنعُ عما يجب عليه في حق أو في غير حق لقاء جعل أو فائدة يتقاضاها لنفسه أو لغيره[1]، أو أن يدخل في ذمته مالاً وجد في حيازته بحكم وظيفته[2]، أو أن يغير في الحقيقة المقررة في القانون التي كان ينبغي عليه أن يؤديها كما هي[3]. وسأتناول في هذه المبحث ثلاث صور من الانحرافات الجنائية وهي الرشوة، والتزوير، والاختلاس، باعتبارها من الجرائم المخلة بالثقة العامة والمصلحة العامة وواجبات الوظيفة العامة التي تقع من الموظف العام[4].

المطلب الأول: مفهوم الانحرافات الجنائية

الفرع الأول: الجناية في اللغة[5]

جني الجيم والنون والياء أصل واحد وهو أخذ الثمر من شجرها ثم يحمل على ذلك. ومن المحمول عليه: جنيت الجناية أجنيها. وجنى جناية: أذنب. ويقال: جنى على نفسه وجنى على قومه وجنى الذنب على فلان: جَرَّه إليه. ويقال: رجل جان من قوم جناه.

(1) خفاجي، احمد رفعت، جرائم الرشوة في التشريع المصري والقانون المقارن، دار قباء، القاهرة، 1999م، ص9.
(2) المشهداني، محمد أحمد، الوسيط في شرح قانون العقوبات، ط1، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، عمان، 2003، ص534.
(3) المرجع السابق نفسه، ص536.
(4) نجم، محمد صبحي، قانون العقوبات ـ القسم الخاص والجرائم المخلة بالمصلحة العامة والثقة العامة والجرائم الواقعة على الأموال وملحقاتها، ط1، دار الثقافة، عمان، 2006م، ص21. السعيد، شرح قانون العقوبات، ص6.
(5) ابن منظور، لسان العرب، باب الواو والياء فصل الجيم (14/ 153)، ابن فارس، مقاييس اللغة، باب الجيم والنون وما يثلثهما (1/ 247). الرازي: مختار الصحاح، ص 119. مصطفى ورفاقه، المعجم الوسيط (1/ 294).

وفي الحديث: "لا يجنى جان إلا على نفسه"[1].

فالجناية: الذنب والجرم وما يفعله الإنسان مما يوجب عليه العقاب أو القصاص في الدنيا والآخرة.

الفرع الثاني: الجناية في القانون[2]

هي الجريمة التي يعاقب عليها القانون أساساً بالإعدام أو الأشغال الشاقة المؤبدة أو الأشغال المؤقتة أو بالاعتقال المؤبد أو بالاعتقال المؤقت.

الفرع الثالث: الانحرافات الجنائية اصطلاحاً

ويقصد بها: تلك الجرائم التي تصدر من الموظف أثناء وظيفته التي تتعلق بإخلال الثقة العامة والمصلحة العامة وواجبات الوظيفة العامة وتقديم المصلحة الخاصة.

المطلب الثاني: صور الانحرافات الجنائية

الصورة الأولى: الرشوة

أولاً: موقف القانون من الرشوة

الرشوة هي أخطر الأدواء، وشر أنواع الفساد الذي يصيب الوظائف العامة، وينخر جهاز الحكم، ويعيق القائمين بتيسير مصالح الناس وتدبير شؤونهم[3]. فهي مفسدة للإدارة وللموظف.

علة تجريم الرشوة:

وتعود علة تجريم الرشوة إلى حماية الوظيفة من أن تعامل على أساس أنها سلعة تجد قيمتها على أساس من العرض والطلب لا أنها واجب على الموظف يجب عليه القيام

---

(1) اخرجه أحمد في (مسنده) (حديث: 16108) (3/ 833) قال محققه شعيب الأرنؤوط: حديث صحيح. والترمذي في كتاب الفتن، باب: ما جاء دماؤكم وأموالكم عليكم حرام (حديث: 2159) (4/401)، وقال: هذا حديث حسن صحيح. الألباني، (السلسلة الصحيحة)، (حديث: 1974)(4/ 473).

(2) المادة (14) من قانون العقوبات الأردني لسنة (1960).

(3) خفاجي، جرائم الرشوة، ص9.

به[1]، ولما في هذا العمل من إخلال بنشاط الإدارة العامة في نواحيه كافة، وما ينطوي عليه من مساس بهيبة الإدارة العامة مما يفقد الدولة وموظفيها الاحترام من المواطنين[2]، بالإضافة إلى ما يمكن أن يحققه عمال الدولة من إثراء بلا سبب مشروع على حساب المواطنين؛ لأنهم إنما يتقاضون أتعاباً ليس لهم حق فيها، ولما فيها من الإخلال بمبادئ العدالة وتحقيق المساواة بين المواطنين إذ يحصل المواطن على الخدمة لا باعتبارها حقاً له وواجباً على الدولة وإنما باعتبار أنه قادر على الحصول عليها بحكم وضعه المالي، ولا يحصل عليها من له حق فيها بحكم وضعه المالي أيضاً[3].

وقد جاء في المادة (68) من نظام الخدمة المدنية الأردني ما يلي: "يحظر على الموظف وتحت طائلة المسؤولية التأديبية الإقدام على أي عمل من الأعمال التالية: ... د) استغلال وظيفته لخدمة ـ أي منفعة شخصية أو لمنفعة أي طرف ليس له حق بها ـ أو قبول أو طلب أي إكراميات مادية أو عينية من أي شخص له علاقة، أو ارتباط بالدائرة أو مصلحة معها أثناء عمله إلا إذا كانت ضمن المعايير الطبيعية المتعارف عليها للاحترام والتقدير".

ويقصد بالرشوة في مفهومها العام ـ وإن لم يتفق فقهاء القانون على تعريف واحد لها ـ[4] أنها: "اتفاق بين شخصين يعرض أحدهما على الآخر جعلاً أو فائدة ما فيقبلها لأداء عمل أو الامتناع عن عمل يدخل في وظيفته أو مأموريته"[5].

صور الرشوة:

حدد المشرع الأردني صور الرشوة في المادة (170) من قانون العقوبات الأردني حيث نصت على ما يلي: "كل موظف وكل شخص نُدب إلى خدمة عامة سواء

(1) السعيد، شرح قانون العقوبات، ص405.

(2) نجم، قانون العقوبات، القسم الخاص، ص24.

(3) السعيد، شرح قانون العقوبات، ص406.

(4) السعيد، شرح قانون العقوبات، ص405.

(5) بك، جندي عبد الملك، الموسوعة الجنائية، ط1، مطبعة الاعتماد، مصر، 1360هـ ـ 1941م، ج4، ص3.

بالانتخاب أو التعيين، وكل شخص كلف بمهمة رسمية كالمحكم والخبير والسنديك طلب أو قبل لنفسه أو لغيره هدية أو وعد أو أية منفعة أخرى".

ومن خلال هذه المادة يتضح أن صورة الرشوة قد تكون[1]:

أولاً: بطلب المرتشي الرشوة من الراشي مباشرة فيوافق الراشي.

ثانياً: بعرض الراشي الرشوة على المرتشي فيقبلها.

ثالثاً: بتوسط أو بتدخل شخص ثالث وهو الوسيط أو المتدخل بين الراشي والمرتشي لإتمام الرشوة بينهما.

رابعاً: قد تكون الرشوة معجلة كالهدية أو العطية.

خامساً: قد تكون الرشوة مؤجلة كالوعد.

سادساً: قد يكون الرشوة بصورة تعاقد، كالمنفعة أو الميزة كأن يشتري الموظف من صاحب الحاجة أمراً بأقل من قيمته.

سابعاً: قد تكون الرشوة نفسه وقد تكون لغيره سواء من ذويه أو أقاربه أو من غيرهم.

أسباب الرشوة:

تدور الرشوة في مجملها على أسباب ثلاثة[2]:

الأول: الدفع للحصول على منفعة حكومية: ويتأتى ذلك من كون الحكومة في الدولة تقوم بأنشطة تحفز لدفع الرشوة للحصول عليها، فهي تقوم بشراء وبيع السلع والخدمات، وتقديم الامتيازات وتنظيم خصخصة المؤسسات الحكومية وغيرها من النشاطات، وفي هذا المجال تقدم الرشاوى للحصول على امتيازات في مجال إرساء عقود التوريدات الحكومية، وفي مجال إرساء عقود بيع المنشآت المملوكة للدولة أو مبيعات لها. وأيضاً قد تدفع الرشاوى في سبيل الحصول على المعروض من السلع الخاضعة

---

(1) المشهداني، الوسيط في شرح قانون العقوبات، ص530. نجم، قانون العقوبات ـ القسم الخاص، ص31.

(2) اكرمان، سوزان، الاقتصاد السياسي للفساد في: (كيمبرلي أن اليوت) (محرر)، الفساد والاقتصاد العالمي، ط1، مركز الأهرام للترجمة والنشر، القاهرة، 1420هـ ـ 2000م، ص55 ـ 60. ردايدة، اثر العولمة على الفساد، ص45 ـ 46.

لسيطرة الحكومة أو لقواعدها التنظيمية، كالتراخيص والتصاريح، أو في سبيل الحصول على الدعم والخدمات الحكومية كالمنح والرعاية.

الثاني: الدفع لتجنب التكاليف: ويأتي ذلك من كون الحكومة تقوم بفرض القواعد التنظيمية وجباية الضرائب وتنفيذ القوانين الجنائية، ولذلك قد تدفع الرشوة لتجنب الأعباء التنظيمية أو تخفيفها، أو لتخفيض المبالغ المحصلة من الضرائب، أو للتغاضي عن الانتهاكات بسبب الأنظمة والممارسات غير القانونية، أو الدفع لتجنب التأخير والتخلص من التعقيدات، أو للحصول على خدمات معجلة.

الثالث: الدفع للحصول على مناصب رسمية: حيث يتم تقديم الرشاوى بهدف الحصول على الوظائف والمناصب في القطاع الحكومي.

ومما ينبغي التنبيه عليه أن نظام الخدمة المدنية الأردني قد استبعد ما يقدم للموظف مما يعد ضمن المعايير الطبيعية المتعارف عليها للاحترام من اعتبارها رشوة[1]. كالعطية أو الهدية التي تقدم بقصد التكريم مثل: الأوسمة والدروع، أو الميداليات، أو الكتب، وخلاف ذلك مما يحتوي تعبيراً عن الاحترام والتقدير والإعجاب، وليس لها علاقة بما أداه الموظف من عمل أو من في حكمه[2].

ولا يلزم لاعتبار الموظف مرتشياً أن يكون العمل أو الامتناع عن العمل المطلوب منه مخالفاً لواجبات وظيفته، فقد يكون هذا العمل أو الامتناع عنه مشروعاً أو مطابقاً للقانون، ومع ذلك يرتكب الموظف جريمة الرشوة إذا طلب أو قبل أو أخذ مقابلاً للقيام به[3].

عقوبة الرشوة:

وقد قام قانون العقوبات الأردني في تجريمه للرشوة على اعتبارها (جريمة واحدة) في مواده (170، 171، 172، 173). أخذاً من مبدأ (وحدة الرشوة)[4]، وهو ما يتفق مع

(1) المادة (168) فقرة (د) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة(2007م).

(2) نجم، قانون العقوبات، القسم الخاص، ص35.

(3) بهنام، قانون العقوبات، ص335.

(4) ثمة نظامان تشريعيان يتنازعان الأحكام القانونية للرشوة على النحو التالي:

المنطق والمبادئ القانونية؛ إذ إن من يعرض الرشوة ومن يقبلها هما طرفان في جريمة واحدة، فيجب أن يكون عقابهما واحد؛ لأن الفعل الذي اشتركا في مفارقته يتكون حتماً من عنصرين: العرض والقبول.

وإن الرشوة لا يتصور وجودها كجريمة تامة إلا إذا قبل العرض، وكذلك الحال بالنسبة للوسيط إذ يتعين اعتباره شريكاً للراشي والمرتشي أو فاعلاً أصلياً معهما في جريمة واحدة؛ فلا يمكن اعتبار فعله جريمة منفصلة، إذ ليس له عمل مستقل في جريمة الرشوة بل هو رسول أحد الطرفين إلى الآخر[1]. فالرشوة إذن جريمة واحدة، ركنها الأساسي هو الموظف العام المرتشي. فهي في الأصل جريمته وهي جريمة فاعل وشريك يعتبر صاحب الحاجة أو الراشي عنصراً ضرورياً لتحقيقها[2].

وقد جاء في المادة (170) من قانون العقوبات الأردني ذكر عقوبة الرشوة فجاء فيها: "كل موظف وكل شخص ندب إلى خدمة عامة سواء بالانتخاب أو بالتعيين وكل شخص كلف بمهمة رسمية كالمحكم والخبير والسنديك طلب أو قبل لنفسه أو لغيره هدية أو وعداً أو أية منفعة أخرى ليقوم بعمل حق بحكم وظيفته عوقب بالحبس مدة لا تقل عن سنتين وبغرامة تعادل قيمة ما طلب أو قبل من نقد أو عين".

والمادة (171): "1- كل شخص من الأشخاص المذكورين في المادة السابقة طلب أو قبل لنفسه أو لغيره هدية أو وعداً أو أية منفعة أخرى ليعمل عملاً غير حق أو ليمنع عن عمل كان يجب أن يقوم به بحكم وظيفته، عوقب بالأشغال الشاقة المؤقتة وبغرامة

= النظام الأول: يميز بين جريمتين من الرشوة، الرشوة السلبية: وهي التي يرتكبها الموظف العام حيث يأخذ المقابل أو يطلبه أو يقبل الوعد به، والرشوة الإيجابية: وهي التي يرتكبها صاحب الحاجة حين يعطي الموظف العام المال أو يعده به أو يعرضه عليه، وتطبيقاً لهذا النظام فإن الموظف يعاقب عن جريمة الرشوة السلبية إذا طلب المقابل أو رفض صاحب الحاجة الاستجابة إلى طلبه، ويسأل صاحب الحاجة عن الرشوة الإيجابية إذا عرض المقابل على الموظف العام فرفض عرضه. النظام الثاني: يعتبر الرشوة جريمة واحدة يرتكبها الموظف العام وهو وحده الذي يعد فاعلاً لها، أما الراشي فهو مجرد شريك في الرشوة، وكذلك يعد شريكاً الوسيط بين المرتشي والراشي، إذا توافرت أركان الاشتراك في حقه فهذا النظام يقوم على مبدأ "وحدة الرشوة"، نجم، قانون العقوبات، القسم الخاص، ص25.

(1) بك، الموسوعة الجنائية، ص7 - 8.

(2) نجم، قانون العقوبات، القسم الخاص، ص26.

تعادل قيمة ما طلب أو قبل من نقد أو عين. 2- يعاقب بالعقوبة نفسها المحامي إذا ارتكب هذه الأفعال".

والمادة (172): "1- يعاقب الراشي أيضاً بالعقوبات المنصوص عليها في المادتين السابقتين. 2- يعفى الراشي والمتدخل من العقوبة إذا باحا بالأمر للسلطات المختصة أو اعترفا به قبل إحالة القضية إلى المحكمة".

والمادة (173): "من عرض على شخص من الأشخاص الوارد ذكرهم في المادة (170) هدية أو منفعة أخرى أو وعده بها ليعمل عملاً غير حق أو ليمتنع عن عمل كان يجب أن يقوم به عوقب ـ إذا لم يلاق العرض أو الوعد قبولاً ـ بالحبس مدة لا أقل من ثلاثة أشهر وبغرامة من عشرة دنانير إلى مائتي دينار".

ومن خلال هذه المواد يتضح أن قانون العقوبات الأردني قد نص على وصفين لجريمة الرشوة[1]:

الأول: صورة تكون بها جريمة الرشوة جنحة: وذلك إذا كان العمل الذي يقوم به الموظف المرتشي مشروعاً، فيعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنتين وبغرامة تعادل قيمة ما طلب أو قبل من نقد أو عين (المادة 170).

الثاني: صورة تكون بها الرشوة جناية: وذلك إذا كان العمل الذي قام به الموظف المرتشي أو وعد بالقيام به غير مشروع، أو إذا امتنع هذا الموظف عن عمل كان يجب أن يقوم به بحكم وظيفته، فيعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة وبغرامة تعادل قيمة ما طلب أو قبل من نقد أو عين (المادة 171).

وقد أعفى قانون العقوبات الأردني من العقاب الراشي والمتدخل إذا باحا بالأمر للسلطات المختصة أو اعترفا به قبل إحالة القضية إلى المحكمة (المادة 2/172)، وأما الموظف فلا مجال لإعفائه من العقاب. أما إذا كان الشخص أصلاً غير موظف، أو كان موظفاً معزولاً أو مفصولاً عند قيامه بمثل هذا الفعل الجرمي، فإنه لا يكون

(1) نجم، قانون العقوبات ـ القسم الخاص، ص39.

محلاً لتطبيق جريمة الارتشاء عليه وإنما تجوز معاقبته عن جريمة نصب واحتيال إن توافرت شروطها[1].

والرشوة لا تملك بحال، ولا تبرأ بها ذمة قبل الغير، وللدافع استردادها، وهذا ما يستفاد من المادة (296) من القانون المدني الأردني: "من أدى شيئاً ظاناً أنه واجب عليه، ثم تبين عدم وجوبه فله استرداده ممن قبضه إن كان قائماً ومثله أو قيمته إن لم يكن قائماً".

حيث جاء في مذكرته الإيضاحية ما يفسر ذلك ونصه: "قاض أو غيره دُفع إليه سحت لإصلاح المهمة، فأصلح ثم ندم، يرد ما دفع إليه أبرأه من الدين ليصلح مهمة عند السلطات لا يبرأ وهو رشوة. المتعاشقان يدفع كل واحد منهما لصاحبه أشياء فهي رشوة لا يثبت الملك فيها وللدافع استردادها؛ لأن الرشوة لا تملك"[2].

ويمكن إجمال ما تقدم بما يلي:

أولاً: إن الرشوة داء، وهي أخطر الأدواء وشر أنواع الفساد، ولتحقيق جريمة الرشوة لا بد أن تتوافر أربعة أركان[3]:

1- صفة المرتشي: إذ يجب أن يكون المرتشي موظفاً عاماً ومن في حكمه، فهي في الأصل جريمته.
2- الركن المادي: ويتمثل بطلب أو قبول الهدية أو المنفعة أو الوعد بشيء من ذلك.
3- صفة عمل المرتشي: وهو أداء العمل سواء أكان حقاً أو غير حق، أو الامتناع عن عمل كان يجب عليه أن يقوم به يدخل ضمن أعمال.
4- الركن المعنوي أو القصد الجنائي.

---

(1) السعدي، واثبة داود، الوجيز في شرح قانون العقوبات الأردني ـ القسم الخاص، ط1، مؤسسة حمادة للدراسات الجامعية، إربد، 2000م، ص126.

(2) نبيل، طارق شفيق ورفاقه، المذكرات الإيضاحية للقانون المدني الأردني، مطبعة التوفيق، عمان، ج1، ص334.

(3) المشهداني، الوسيط في شرح قانون العقوبات، ص531.

جريمة الرشوة جريمة مقصودة، لذا يجب أن يتوافر القصد الجنائي أو النية السيئة لدى الموظف أو المكلف بخدمة عامة.

ثانياً: جرم قانون العقوبات الأردني الرشوة على اعتبارها جريمة واحدة، أخذاً من مبدأ وحدة الرشوة، وفصل بين نوعيها، فما كانت من أجل القيام بعمل مشروع فهي جنحة، وما كانت من أجل عمل غير مشروع فهي جناية.

ثالثاً: أعفى قانون العقوبات الأردني الراشي والمتدخل فيها أو الوسيط من العقوبة إذا باحا بالأمر للسلطات المختصة، أو اعترفا به قبل إحالة القضية إلى المحكمة، ولم يعف الموظف العام المرتشي من العقاب مطلقاً.

رابعاً: ما دفع رشوة لا يثبت ملكاً للمرتشي ولا تبرأ به ذمته، وللدافع استرداده.

خامساً: يستبعد من الرشوة ما يقدم للموظف بقصد التكريم ضمن المعايير الطبيعية المتعارف عليها للاحترام والتقدير.

ثانياً: موقف الشريعة الإسلامية من الرشوة

أولاً: أقرت الشريعة الإسلامية ما اعتمده نظام الخدمة المدنية وغيره من الأنظمة والقوانين الأردنية على تجريم الرشوة. ويقصد بالرشوة: "ما يعطيه الشخص لحاكم أو غيره ليحكم له، أو يحمله على ما يريد"[1][2].

ومن المعلوم بالدين بالضرورة تحريم الإسلام للرشوة، قال الله تعالى: ﴿ وَلَا تَأْكُلُوٓاْ أَمْوَٰلَكُم بَيْنَكُم بِٱلْبَٰطِلِ وَتُدْلُواْ بِهَآ إِلَى ٱلْحُكَّامِ لِتَأْكُلُواْ فَرِيقًا مِّنْ أَمْوَٰلِ ٱلنَّاسِ بِٱلْإِثْمِ وَأَنتُمْ

(1) ابن عابدين، محمد امين، حاشية رد المحتار على الدر المختار شرح تنوير الأبصار في فقه مذهب الإمام ابي حنيفة النعمان ويلية تكملة ابن عابدين، دار الفكر، بيروت، 1415هـ ـ 1995م، ج5، ص502.

(2) وواضح من هذا التعريف أن الرشوة: هي ما يعطيه الشخص للحاكم أو غيره فهي على هذا الوجه، أعم من أن يكون مالاً أو منفعة يُمكنه منها أو يقضيها لها. والمراد (الحاكم) القاضي، والمراد (غيره) ـ كل من يرجى عنده قضاء مصلحة الراشي سواء كان من ولاة الدولة وموظفيها أو القائمين بأعمال خاصة كوكلاء التجار والشركات وأصحاب العقارات ونحوهم. والمراد (ليحكم له أو يحمله على ما يريد) ـ اي تحقيق رغبة الراشي ومقصده سواء كان ذلك حقاً أو باطلاً. الطريقي، جريمة الرشوة، ص51.

تَعۡلَمُونَ ﴾[1]. ولعن رسول الله ﷺ "الراشي والمرتشي"[2]. فالرشوة مدعاة إلى انتشار الظلم والفساد، فتطمس الحق وتحجب العدل وتخفي الجرائم، وتقدم الجهلاء في الوظائف العامة، وتؤخر الأكفاء، وترفع الخامل، وتخفض العامل، فتموت الهمم وتضعف العزائم، ومن ثمَّ حرمان كثير من الناس من نيل حقوقهم بالطرق المشروعة لعدم إمكانهم دفع الرشوة ديناً أو عجزاً، فهي في كل مكان ومجال داء[3].

لذلك جاء حكمها قاطعاً بتحريمها مؤثماً لفاعلها موجباً لعقابه ليكون طريقاً من طرق حفظ حقوق الأفراد والجماعات من الضياع[4].

وتحقيقاً لذلك فقد حرم الإسلام على الموظف أخذ الرشوة بجميع صورها حيث جاء في رد المحتار على الدر المختار أن أقسام الرشوة أربعة[5]:

الأول: الرشوة على تقليد القضاء والإمارة، وهي حرام على الآخذ والمعطي.

الثاني: ارتشاء القاضي ليحكم، وهو حرام على الآخذ والمعطي ولو كان القضاء بحق؛ لأنه واجب عليه.

الثالث: أخذ المال يسوى أمره عند السلطان دفعاً للضرر أو جلباً للنفع، وهو حرام على الآخذ فقط.

الرابع: ما يدفع لدفع الخوف من المدفوع إليه على نفسه أو ماله، حلال للدافع حرام على الآخذ؛ لأن دفع الضرر عن المسلم واجب ولا يجوز أخذ المال ليفعل الواجب.

---

(1) سورة البقرة: آية (188).

(2) اخرجه احمد في (مسنده) (حديث: 6532) (2/ 249) وقال شعيب الأرنؤوط: إسناده قوي رجاله ثقات رجال الشيخين. وابو داود في سننه، كتاب الأقضية، باب في كراهية الرشوة، (حديث: 3580) (2/ 324) من رواية عبد الله بن عمر رضي الله عنهما. اخرجه الترمذي في سننه، كتاب: الأحكام. باب: الراشي والمرتشي في الحكم (حديث: 1336) (3/ 16) قال أبو عيسى: هذا حديث حسن صحيح.

(3) مدكور، حسين، الرشوة في الفقه الإسلامي مقارناً بالقانون، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1440هـ - 1984م، ص162 - 163.

(4) الطريقي، جريمة الرشوة، ص17.

(5) ابن عابدين، رد المحتار على الدر المختار، ج5، ص502. ابن نجيم، سراج الدين عمر بن إبراهيم (ت 1005هـ)، النهر الفائق شرح كنز الدقائق، ط1، (تحقيق: احمد عزو)، دار الكتب العلمية، بيروت، 1422هـ - 2002م، ج3، ص598.

ثانياً: قبول الهدية: حذر الإسلام الموظف من قبول الهدية خصوصاً لمن كان لا يهدى إليه قبل ولايته؛ لأنها قد تكون من باب الاستمالة لقضاء حاجة من الحاجات التي يجب على الموظف قضاؤها دون إهداء، فإذا حصل الإهداء كان هذا نوعاً من الرشوة[1]. قال رسول الله ﷺ: "هدايا العمال غلول"[2]، "وليست بهدية، إذ لولا العمل لم يهدى له، وهدية القاضي سحت[3] ولا تملك"[4].

لذا قال العلماء إن الهدايا لا يقبلها الحاكم والقاضي إلا ممن كان يتهادى معه قبل الإمارة والقضاء ومالاً فلا يقبل[5] فعلى الموظف أن يكون فطناً لهذه المداخل.

ثالثاً: عقوبة الرشوة: وتأسيساً على ما تقدم فقد جرم الفقه الإسلامي الرشوة، ولم ينص على مقدار عقوبتها بصفتها من العقوبات التعزيرية؛ إذ إن كل معصية لا حد فيها ولا كفارة ففيها التعزير[6].

فالعقاب عليها متروك أمره لتقدير ولي الأمر، مثل: مصادرة الرشوة، عقوبة التوبيخ، والغرامة، والحبس، والجلد وغير ذلك مما يراه القاضي من العقوبات قطعاً لدابر الفساد. كل ذلك تبعاً لجسامة الفعل المنسوب إلى الموظف، فلا بد أن تكون العقوبة تتناسب معها مع مراعاة الأحوال التي تقتضي التشديد في العقوبة أو التخفيف فيها والظروف التي ارتكبت فيها والدوافع التي أدت إليها[7]، لذلك يجب على الذين لهم سلطة التعزير الاجتهاد في اختيار الأصلح لاختلاف ذلك باختلاف مراتب الناس

---

(1) السرخسي، المبسوط، ج16، ص159. ابن قدامة، المغني، ج1، ص437.

(2) الألباني (صحيح الجامع) (حديث: 7021) (1177/2) وقال عنه: صحيح.

(3) السحت: هو المال الحرام وما خبث من المكاسب. قلعجي، معجم لغة الفقهاء، ص242.

(4) العيني، أبو محمد بدر الدين محمود بن أحمد، عمدة القارئ شرح صحيح البخاري، ط1، (إشراف: صدقي جميل العطار، دار الفكر، بيروت، 1425هـ - 2005م، (حديث: 7174) (428/16).

(5) ابن قدامة، المغني، ج1، ص237.

(6) ابن قاضي سماوه، محمود بن إسرائيل، جامع الفصولين لقدوة الأمة وعمل الأئمة، ط1، الأزهرية، 1300، ج1، ص17. ابن ضويان، منار السبيل، ج2، ص381.

(7) ابن ضويان، منار السبيل، ج2، ص382. الطريقي، جريمة الرشوة، ص113.

وباختلاف المعاصي[1]، بحيث تكون العقوبة تضمن ردع الموظف عن هذه الجريمة وتطهير المجتمع منها.

رابعاً: الآثار المترتبة على الرشوة: لما كانت الرشوة محرمة على المرتشي مطلقاً، فملكيته لها قائمة على الحرام؛ إذ لا تستند إلى سبب شرعي من أسباب الملك. لذا لا يثبت له ملك فيما ارتشى به، فيتوجب عليه ردها إلى صاحبها إذا كان قد دفعها على وجه مباح، أما إذا كان قد دفعها على وجه محرم فلا ترد إليه وتجعل في بيت المال[2]؛ عقوبة له على تصرفه المحرم، وحتى يعلم أن مصير ما دفعه هو عدم العودة إليه بحال[3]. ومن ثم لا قيمة لتصرفات الموظف؛ لأنه بأخذه الرشوة قد بطلت ولايته لفسقه، فلا ينفذ حكمه في المعاملات التي ارتشى فيها[4] معاملة له بنقيض قصده، وعقوبة له على هذا

---

(1) الصنعاني، محمد بن إسماعيل (1182هـ)، سبل السلام، ط4، مكتبة مصطفى البابلي الحلبي، 1379هـ - 1960م، ج4، ص38.

(2) اختلف الفقهاء في المال المبذول للرشوة هل تخرج عن ملك الراشي أم لا؟ على قولين:
القول الأول: يرى أن الرشوة لا تخرج عن ملك الراشي ويجب ردها إليه. وهذا ما ذهب إليه الحنفية والراجح من مذهب الحنابلة والشافعية. القول الثاني: يرى أنها تخرج عن ملكه ويردها ولي الأمر إلى بيت المال الذي يصير مالكاً لها. وهذا ما ذهب إليه المالكية وبعض متأخري الشافعية. ابن عابدين، رد المحتار على الدر المختار، ج5، ص502، الرهوني، حاشية الرهوني، ج7، ص310، 312. الماوردي، الحاوي الكبير، ج16، ص285. ابن قدامة، المغني، ج11، ص437. الطريقي، جريمة الرشوة، ص159 - 160.

(3) الطريقي، جريمة الرشوة، ص160.

(4) اختلف الفقهاء في تأثير الرشوة على أحكام القاضي التي قضى بها هل ينفذ قضاؤه فيها أم لا؟ سواء أكان حكمه قبل أخذ الرشوة أو بعد أخذها على ثلاثة أقوال: القول الأول: يرى أن حكم القاضي المرتشي لا ينفذ في جميع الدعاوى التي حكم بها بعد الرشوة، وإن حكم بحق. وهو ما ذهب إليه أبو حنيفة والطحاوي والمالكية والقرطبي وحجتهم أن أخذ الرشوة فسق والفاسق لا يجوز حكمه. القول الثاني: يرى أن حكم القاضي لا ينفذ في حادثة الرشوة وينفذ فيما سواه. وهذا ما ذهب إليه السرخسي والخصاف من الحنفية، وحجتهم: أنه لما أخذ المال لنفسه يكون عاملاً لنفسه والقضاء لنفسه باطل. القول الثالث: يرى أن حكم القاضي نافذ فيما ارتشى فيه وفي غيره متى كان مستوفياً لشروط صحة القضاء، وهذا ما ذهب البزدوي من الحنفية. وحجتهم: أن أخذ الرشوة دلالة على فسق القاضي وبما أن فسق القاضي لا يوجب انعزاله فولايته باقية وإذا كان قضاؤه بحق يلزم نفاذ قضائه. قال جمال الدين البزدوي: "أنا متحير في هذه المسألة لا أقدر أن أقول تنفذ أحكامهم، لما أرى من التخليط والجهل والجراءة فيهم، ولا أقدر أن أقول لا تنفذ ؛ لأن أهل زماننا كذلك فلو أفتيت بالبطلان أدى إلى بطلان الأحكام جميعاً. يحكم الله بيننا وبين قضاة زماننا أفسدوا علينا ديننا وشريعة نبينا ﷺ لم يبق منهم إلا الاسم والرسم". ويؤيده ابن عابدين فقال: "وينبغي اعتماده للضرورة في هذا الزمان وإلا بطلت جميع القضايا الواقعة الآن ؛ لأنه لا تخلو قضية عن أخذ القاضي

الفسق، ولقطع الطريق أمام أهل الفساد، وليعلم هو ومن رشاه أن مصير هذا الحكم الإلغاء[1] بناء على قاعدة "من استعجل الشيء قبل أوانه عوقب بحرمانه"[2]، ومن ثم يخشى الموظف من العواقب المترتبة على ذلك. يقول الإمام الشاطبي: "كل من ابتغى تكاليف الشريعة غير ما شرعت له فقد ناقض الشريعة، وكل من ناقضها فعمله في المناقضة باطل، فمن ابتغى في التكاليف ما لم تشرع له فعمله باطل"[3].

وتأسيساً على هذا فأي قرار يصدره الموظف العام بناء على رشوة يكون باطلاً ويرد قياساً على حكم القاضي، وما ينطبق على القاضي ينطبق على كل من بيده الأمر.

خامساً: أثر التوبة على عقوبة الرشوة: بما أن عقوبة الرشوة عقوبة تعزيرية ـ أي ليس منصوصاً عليها ـ وبما أن رأي الحاكم ملزم في مسائل الخلاف، فإن المشرع الأردني قد سلك مسلك الحنفية ومن وافقهم[4] في أن التوبة لا تسقط العقوبة التعزيرية على الموظف العام؛ لما في ذلك من مصلحة في التعزير لأنه زاجر مشروع لحق الله تعالى كالحد.

الصورة الثانية: التزوير

لجرائم التزوير في المحررات أهمية خاصة، إذ إن الحق مسجل على الورق أقوى منه مطوياً في الصدور، وإن الحقيقة المسطورة بالكتابة أدعى إلى الثقة وأبقى على مر

=

الرشوة المسماة بالمحصول قبل الحكم أو بعده فيلزم تعطيل الأحكام". انظر ابن عابدين، رد المحتار، ج 5، ص2 ـ 5. ابن نجيم، النهر الفائق، ج3، ص597. الحطاب الرعيني، أبو عبد الله شمس الدين محمد الطرابلسي (ت 954هـ) مواهب الجليل لشرح مختصر خليل، (تحقيق: زكريا عميرات)، دار عالم الكتب، 1423هـ ـ 2003م، ج8، ص85. القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، ج6، ص183.

(1) الطريقي، جريمة الرشوة، ص145 ـ 146.

(2) السيوطي، الأشباه والنظائر، ص 152 ـ 153. الزرقا، شرح القواعد الفقهية، ص471.

(3) الشاطبي، الموافقات، ج2، ص 252.

(4) جاء في حاشية ابن عابدين: "قوله: "التعزير لا يسقط بالتوبة لما مر أن الذمي إذا لزمه التعزير فأسلم لم يسقط عنه لكن هذا مقيد بما إذا كان حقاً للعبد، اما ما وجب حقاً لله تعالى فإنه يسقط".

وجاء في حاشية الدسوقي، ج6، ص145 قوله: "إلا أن يجيء تائباً، اشار بهذا إلى أن التعزير المتمحض لحق الله يسقط عن مستحقه إذا جاء تائباً بخلاف التعزير الذي لحق الآدمي، فإنه لا يسقط بذلك، نعم يسقط لعفو صاحب الحق عنه".

العصور. فبالكتابة تضبط علاقات الأفراد ومعاملاتهم، كما تضبط بها العلاقات فيما بين الدول بعضها ببعض، وبها تتحدد الحقوق والواجبات فيما بين الجميع على السواء. ومن أجل أهمية ذلك انعقدت تشريعات الدول جميعاً لمكافحة اصطناع أو تزوير أي محرر أو إجراء أي تحريف وإن تباينت الطرائق وأساليب العقاب[1].

أولاً: موقف القانون من التزوير

يقصد بالتزوير كما عرفه قانون العقوبات الأردني في المادة (260) بأنه: "تحريف مفتعل للحقيقة في الوقائع والبيانات التي يراد إثباتها بصك أو مخطوط يحتج بهما نَجَمَ أو يمكن أن ينجم عنه ضرر مادي أو معنوي أو اجتماعي".

وقد تناول المشرع الأردني جرائم التزوير في قانون العقوبات في الفصل الثاني من الباب الخامس ضمن المواد (260 ـ 272).

ويمكن استخلاص معيارين أقام عليهما المشرع الأردني تمييزه بين جرائم التزوير وعقوباتها[2]:

المعيار الأول: ويتمثل في مقدار الثقة التي كفلها لنوع معين من المحررات، فكلما ازداد مقدار هذه الثقة ازدادت الجريمة خطورة في نظر الشارع. وعلى أساس هذا المعيار ميز الشارع بين التزوير في الأوراق الرسمية، والتزوير في الأوراق الخاصة أو العرفية.

المعيار الثاني: فيتمثل في مقدار مسؤولية المزوِّر عن حماية الثقة في المحررات التي غُيرت فيها الحقيقة، فكلما ازدادت مقدار هذه المسؤولية، ازدادت الجريمة في نظر الشارع وازدادت عقوبتها. وعلى أساس هذا المعيار ميز الشارع بين التزوير في الأوراق الرسمية الذي يرتكبه الموظف العام المختص بتحريرها، والتزوير الذي يرتكبه شخص

(1) سكيكر، محمد علي، جرائم التزييف والتزوير وتطبيقاتها العملية، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008م، ص64.

(2) نجم، قانون العقوبات، القسم الخاص، ص54.

آخر سواه فشدد في تزوير المحررات الرسمية، وخفف عقوبة التزوير في الأوراق الخاصة أو العرفية[1].

علة تجريم التزوير:

تتمثل علة تجريم التزوير في أن التزوير مهدر للثقة التي تتضمنها المحررات، وهذا مخل تبعاً بالضمان واليقين في المعاملات وسائر مظاهر الحياة القانونية في المجتمع. فجمهور الناس يعتمد على المحررات المكتوبة وما تتضمنه من بيانات أو وقائع لإثبات ما يقوم بينهم من حقوق ويترتب عليهم من واجبات، والدولة تعتمد عليها أيضاً في ممارسة وظائفها واختصاصاتها المتنوعة، والأدلة الكتابية في المواد الحقوقية هي من أهم وسائل الإثبات القانونية، فهي وسيلة القضاء في حسم الخلافات التي تقوم بين الناس.

ومن غير الممكن أن تقوم الأدلة الكتابية بهذا الدور إلا إذا أولاها الناس ثقتهم، فآمنوا بصدق البيانات والوقائع التي تضمنتها ويراد بنفس الوقت الاحتجاج بها، فإذا كان تعارضها والحقيقة هو الوضع الغالب فإن ذلك يؤدي إلى رفض الناس الاعتماد عليها دون وجود بديل لها، مما يؤدي إلى تعثر التعامل بين الإفراد واضطرب نشاط الدولة، وهذا واضح من عنوان الباب الخامس من قانون العقوبات الأردني الذي تضمن جرائم تزوير المحررات تحت عنوان "الجرائم المخلة بالثقة العامة"[2].

طرق التزوير:

حدد قانون العقوبات الأردني طرق التزوير بطريقتين على سبيل الحصر هما التزوير المادي والتزوير المعنوي. فكل تزوير للحقيقة يحصل بوسيلة أو طريقة غير هاتين الطريقتين لا يعتبر تزويراً معاقبا عليه[3]. وترجع علة هذا الحصر إلى الحرص على أن

---

(1) المحرر الرسمي: هو كل محرر يصدر أو من شانه أن يصدر من موظف مختص بتحريره وإعطائه الصفة الرسمية. أما المحرر العرفي: هو كل محرر لا يدخل ضمن المحررات الرسمية وتتوافر فيه صفة المستند. بهنام، قانون العقوبات، ص468.

(2) عبد المنعم، سليمان وابو عامر، محمد زكي، قانون العقوبات اللبناني، القسم الخاص، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، 1996م، ص470. السعيد، شرح قانون العقوبات، ص12.

(3) سكيكر، جرائم التزييف والتزوير، ص74.

توضع للتزوير الحدود المعقولة التي تقتضيها المصلحة الاجتماعية، وعلى تفادي أن تدخل في نطاق العقاب حالات من تحريف الحقيقة لا تقتضي المصلحة العقاب عليها[1].

الطريقة الأولى: التزوير المادي

ويقصد به: " تغيير الحقيقة بطريقة مادية". أي: "هو ما ترك أثراً مادياً على العبث في المحرر"[2]. وقد يتبين هذا الأثر بالحواس المجردة أو بالاستعانة بالخبرة الفنية[3]، كما يمكن القطع بارتكابه بمجرد فحص المحرر وما يتضمنه من مظاهر وعلامات مادية واستخلص من فحصها دلالتها على تشويه بيانات المحرر، وتتمثل هذه المظاهر في: الكشط، أو المحو، أو الطمس، أو تقليد خط الغير، أو نسبة كتابة، أو إمضاء إلى غير صاحبها، أو اصطناع المحرر بأكمله[4].

وقد حدد المشرع الأردني طرق التزوير المادي في المادة (262) من قانون العقوبات الأردني في تقرير عقوبة الموظف الذي يرتكب تزويراً مادياً حيث نص على ما يلي:

"1- يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة خمس سنوات على الأقل الموظف الذي يرتكب تزويراً مادياً في أثناء قيامه بالوظيفة، إما بإساءة استعمال إمضاء أو ختم أو بصمة إصبع أو إجمالاً بتوقيعه إمضاء مزوراً، وإما بصنع صك أو مخطوط وما يرتكبه من حذف أو إضافة تغيير في مضمون صك أو مخطوط.... 3- تطبق أحكام هذه المادة في حال إتلاف السند إتلافاً كلياً أو جزئياً".

فمن خلال هذه المادة يتضح أن طرق التزوير المادي أربع[5]:

الأولى: توقيع إمضاء مزور أو ختم مزور أو بصمة مزورة.

الثانية: صنع صك أو مخطوط.

الثالثة: الحذف أو الإضافة أو التغيير في مضمون صك أو مخطوط.

الرابعة: إتلاف السند إتلافاً كلياً أو جزئياً.

---

(1) نجم، قانون العقوبات القسم الخاص، ص 63.

(2) السعيد، شرح قانون العقوبات، ص13.

(3) نجم، قانون العقوبات القسم الخاص، ص63.

(4) عبد المنعم، قانون العقوبات، القسم الخاص، ص496.

(5) نجم، قانون العقوبات، القسم الخاص، ص 64 ـ 65. السعدي، الوجيز في شرح قانون العقوبات الأردني، ص 163.

الطريقة الثانية: التزوير المعنوي

ويقصد به: "تغيير الحقيقة بطريقة غير مادية"، أي: "أنها لا تترك أثراً في المحرر تدركه الحواس"[1].

وبعبارة أخرى: "هو التزوير الذي يؤدي إلى تشويه المعاني التي كان يجب أن يعبر عنها المحرر وفقاً لإرادة من ينسب إليه بعض بياناته"[2]. وذلك كتدوين بيانات تختلف عن البيانات التي يجب تدوينها.

فالتزوير المعنوي ينصب على الجوهر والمعنى لا على البناء المادي، فهو يفترض أن المحرر لا يتضمن مظاهر مادية تدل على العبث به، إذ عملية تدوينه هي نفسها عملية تشويه فحواه ومضمونه، فمظهره لا يكشف عن تزويره، وكشف تزويره يتطلب معرفة الحقيقة من مصادر أخرى، كالكشف عن إرادة من يُنسب إليه المحرر، أو تحري صدق الوقائع التي تثبتها بياناته، فإن ثبت الاختلاف بين الحقيقة وما تضمنته بيانات المحرر كان ذلك الدليل على التزوير[3].

وقد حدد المشرع الأردني طرق التزوير المعنوي في المادة (263) من قانون العقوبات حيث نصت على ما يلي: "يعاقب بالعقوبة المنصوص عليها في المادة السابقة:

1- الموظف الذي ينظم سنداً من اختصاصه فيحدث تشويشاً في موضوعه أو ظروفه، إما بإساءته استعمال إمضاء على بياض اؤتمن عليه، أو بتدوينه عقوداً أو أقوالاً غير التي صدرت عن المتعاقدين أو التي أملوها، أو بإثباته وقائع كاذبة على أنها صحيحة، أو وقائع غير معترف بها على أنها معترف بها أو بتحريفه أية واقعة أخرى بإغفاله أمراً أو إيراده على وجه غير صحيح.

2- الموظف الذي يكون في عهدته الفعلية سجل أو ضبط محفوظ بتفويض قانوني ويسمح عن علم منه بإدخال قيد فيه يتعلق بمسألة جوهرية مع علمه بعدم صحة ذلك القيد".

---

(1) السعيد، شرح قانون العقوبات، ص41.

(2) المشهداني، الوسيط في شرح قانون العقوبات، ص 537.

(3) السعيد، شرح قانون العقوبات، ص41.

ومن خلال هذه المادة يتضح أن طرق التزوير المعنوي تقوم على قيام الفاعل بالتشويش في موضوع السند وظروفه وهي ست طرق[1]:

الأولى: إساءة استعمال إمضاء على بياض اؤتمن عليه.

الثانية: تدوين عقود أو أقوال غير التي صدرت عن المتعاقدين أو التي أملوها.

الثالثة: إثبات وقائع كاذبة على أنها صحيحة.

الرابعة: إثبات وقائع غير معترف بها على أنها معترف بها.

الخامسة: إغفال لأمر أو إيراده على وجه غير صحيح.

السادسة: إدخال قيد يتعلق بمسألة جوهرية في سجل أو ضبط محفوظ بتفويض قانوني مع علمه بعدم صحته.

ولا يكفي لتحقق جريمة التزوير وقوع تغيير للحقيقة في محرر بإحدى الطرق المنصوص عليها في القانون، بل يجب أن يترتب على هذا التغيير ضرر[2]، أو أن يكون من شأن هذا التغيير إحداث ضرر للغير، سواء أكان بالمصلحة العامة، أو بشخص من الأشخاص، وسواء أكان الضرر مادياً، أو معنوياً، أو اجتماعياً[3]. وعليه: لا تتطلب فكرة الضرر أن يمثل جسامة معينة فأقل الأضرار حساسية يقوم به التزوير، كما لا يتطلب أن يحل الضرر بالمجني عليه فعلاً، بل يكفي أن يكون الضرر محتمل الوقوع وقت ارتكاب الجريمة، وهذا ما تدل عليه عبارة "... نَجَمَ أو يمكن أن ينجم عنه ضرر

(1) المشهداني، الوسيط في شرح قانون العقوبات، ص 537. السعدي، الوجيز في شرح قانون العقوبات، ص 166 - 167.

(2) يقصد بالضرر: كل مساس بحق أو مصلحة يحميها القانون، أي هو إهدار لحق وإخلال بمصلحة مشروعة يعترف بها القانون ويكفل لها الحماية. نجم، قانون العقوبات، القسم الخاص، ص79. المشهداني، الوسيط في شرح قانون العقوبات، ص542.

(3) وهذه الصور الثلاثة هي التي نص عليها قانون العقوبات الأردني، في مادته (260) أما بقية صور الضرر هي:

1 - الضرر الفعلي أو الحال أو المحقق. 2 - الضرر المحتمل. 3. الضرر الفردي.

وهذه الصور تتساوى في القانون كركن في الجريمة، فلا فرق بين الضرر المادي أو المعنوي أو بين ضرر جسيم وآخر يسير أو بين ضرر فعلي وآخر محتمل. السعيد، شرح قانون العقوبات، ص8. المشهداني، الوسيط في شرح قانون العقوبات، ص543.

مادي أو معنوي أو اجتماعي"[1]. لذا توصف جريمة التزوير بأنها من جرائم الخطر؛ لأنها تقع باحتمالية الضرر[2].

والتزوير من الجرائم العمدية، فلتحقيق جريمة التزوير والعقاب عليها لا بد أن يكون الفاعل (الموظف العام) قاصداً الفعل المكون للجريمة، وهو ما يسمى بالقصد العام، وأن يكون قد ارتكب الفعل بقصد استعمال المحرر المزور فيما زور من أجله، وهو ما يسمى بالقصد الخاص. ولا يتصور قيام القصد الخاص دون استناد إلى القصد العام[3]. ومتى توافر القصد الجنائي بشرطيه العام والخاص فلا عبرة بنوع الباعث على ارتكاب الجريمة[4].

الآثار المترتبة على التزوير:

جوهر التزوير هو الكذب المكتوب. والكذب بصفة عامة سلوك شائن لا يحفل به النظام القانوني أحياناً ولو ترتب عليه ضرر للغير متى كان بوسع المكذوب عليه أن يفحصه ويتبين عدم صدقه. وقد يحظر النظام القانوني الكذب في بعض الحالات مقررا جزاءً مدنياً بمناسبة العلاقات الخاصة بين الأفراد، فالقانون المدني مثلاً يجعل من التدليس عيباً يشوب رضاء المتعاقدين يجيز للمدلس عليه إبطال العقد. وقد يتدخل القانون الجنائي ليجعل من الكذب جريمة يستحق فاعلها العقاب في حالات يرتئي المشرع فيها أن ثمة مصلحة اجتماعية قانونية جديرة بالحماية يهدرها الكذب أو يعرضها للخطر. ومن الكذب الذي يعاقب عليه جنائياً: التزوير[5].

لذا فإن القانون الإداري يرى وفقاً لقاعدة "أن الغش يفسد كل التصرفات" أن القرار الذي يصدر عن الإدارة نتيجة لغش أو تدليس صاحب الشأن عليها قابل للطعن بإلغائه، ولا يتقيد الطعن بإلغائه بميعاد، حيث يجوز الطعن فيه بالإلغاء وسحبه في أي

---

(1) المادة (260) قانون العقوبات الأردني.

(2) السعدي، الوجيز في شرح العقوبات الأردني، ص 169.

(3) السعيد، شرح قانون العقوبات، ص125. عوض، الجرائم المضرة بالمصلحة، ص253.

(4) سكيكر، جرائم التزييف والتزوير، ص 92

(5) عبد المنعم، قانون العقوبات، القسم الخاص، ص469.

وقت؛ وذلك حتى لا يستفيد المدلس من غشه وتدليسه؛ نظراً لأن هذا القرار غير جدير بالحماية القضائية المثلة في تحصنه ضد الإلغاء.

ويسري الحكم الطعن بالإلغاء والسحب في أي وقت دون التقيد بميعاد الستين يوماً، على القرار الإداري الصادر نتيجة لتصرف من صاحب الشأن لا يرقى إلى مرتبة الغش أو التدليس ولكنه أوقع الإدارة في غلط دفعها لإصدار هذا القرار. ويخضع تقدير ما إذا كان تصرف صاحب الشأن هو الذي أوقع الإدارة في غلط دفعها لإصدار القرار لتقدير القاضي يقدره في كل حالة على حدة[1].

وهذا من مفهوم المادة (1/6) من قانون البينات حيث نصت على ما يلي: "- الإسناد الرسمية: أ- الأسناد التي ينظمها الموظفون الذين من اختصاصهم تنظيمها طبقاً للأوضاع القانونية ويحكم بها دون أن يكلف مبرزها إثبات ما نص عليه فيها ويعمل بها ما لم يثبت تزويرها. والمادة (1/7) من القانون نفسه تنص على أن "تكون الأسناد الرسمية المنظمة حجة على الناس كافة بما دون فيها من أفعال مادية قام بها الموظف العام في حدود اختصاصه، أو وقعت من ذوي الشأن في حضوره وذلك ما لم يتبين تزويرها بالطرق المقررة قانوناً"[2].

عقوبة التزوير:

قسم قانون العقوبات الأردني التزوير إلى أربعة أنواع:

الأول: التزوير الجنائي.

الثاني: المصروفات الكاذبة.

الثالث: انتحال الهوية.

الرابع: التزوير في الأوراق الخاصة.

(1) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، دعوى إلغاء القرار الإداري (الأسباب والشروط)، مطابع جامعة المنوفية، 2007م، ص 739.

(2) قانون البينات رقم (30) لسنة (1952).

ويلاحظ من ذلك أن المشرع الأردني لم يجعل التزوير في المحررات جريمة واحدة، وإنما ميز بين أنواع التزوير، وجعل من كل نوع جريمة متميزة، كما أنه قد ميز في العقاب بينها حيث فرض عقوبات على بعضها أشد من بعضها الآخر، فاتجه إلى تشديد العقوبة في حالة التزوير في محررات رسمية وخفف في حالة التزوير في الأوراق الخاصة أو العرفية؛ وذلك لجسامة الضرر الذي يحتمل تحقيقه في تزوير المحررات الرسمية، كما قد شدد أيضاً العقوبة على التزوير الذي يرتكبه الموظف العام المختص؛ لأنه أكثر خطورة وجسامة مما إذا تم من فرد عادي[1].

والذي يعنينا في هذه الدراسة هو التزوير الواقع من الموظف العام[2] وبناء عليه

أولاً: فقد جعل المشرع الأردني عقوبة التزوير في المحررات الرسمية جناية[3]، وقد فرق في العقاب بين حالتين من التزوير إذا ارتكبهما الموظف العام أثناء وظيفته:

الحالة الأولى: ارتكاب الموظف العام تزويراً مادياً أثناء وظيفته كما نصت المادة (1/262)، فيعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة لمدة لا تقل عن خمس سنوات كحد أدنى.

الحالة الثانية: أن يكون السند المزور من السندات المعمول بها، فيعاقب الموظف العام بالأشغال الشاقة المؤقتة لمدة لا تقل عن سبع سنوات كما نصت عليه المادة (2/262).

وينزل منزلة الموظفين العموميين لتطبيق نصوص المادتين (262، 263) كل من فوض إليه المصادقة على صحة سند أو إمضاء أو ختم وذلك بمقتضى المادة (264) من قانون العقوبات الأردني.

ويقصد بهؤلاء الأشخاص الذين يعدون بقوة القانون في منزلة الموظفين العموميين وإن لم تكن لهم هذه الصفة سواء ارتكبوا التزوير المادي أو المعنوي، ولولا هذا النص

(1) السعيد، شرح قانون العقوبات، ص129. نجم، قانون العقوبات، القسم الخاص، ص 93 ـ 94.

(2) سواء كان تزويراً مادياً يقع من الموظف أثناء تادية أعمال وظيفته كلما كان وجود المحرر بين يديه من مستلزمات هذه الوظيفة، ولو لم يكن مختصاً بتحريره، أو تزويراً معنوياً الذي يقع أثناء تدوين المحرر بواسطة الموظف وفي حدود اختصاصه، نجم، قانون العقوبات، القسم الخاص، ص 101.

(3) نجم، قانون العقوبات، القسم الخاص، ص 101. المشهداني، الوسيط في شرح قانون العقوبات، ص 550.

الاستثنائي لما أمكن اعتبار هؤلاء مسؤولين عن التزوير المعنوي أو المادي الذي يقوم به الموظفون في حدود اختصاصهم؛ لأن الأصل فيها ارتكابها من قبل الموظفين[1].

ثانياً: أما عقوبة التزوير الصادر من الموظف العام في المصدقات الكاذبة، فقد اعتبر المشرع الأردني عقوبتها جنحة، كما هو الحال في المحررات العرفية[2]، حيث جعل عقوبة المصدقات الكاذبة كما يلي:

أولاً: يعاقب بالحبس لمدة من شهر إلى سنة كل من أقدم حال ممارسته وظيفة عامة أو خدمة عامة أو مهنة طبية أو صحية على إعطاء مصدقة كاذبة لتقديمها إلى السلطات العامة أو من شأنها أن تجر لنفسه أو لغيره منفعة غير مشروعة، أو أن تلحق ضرراً بمصالح أحد الناس، وكل من زور تلك المصدقة أو استعملها، وذلك وفق ما نصت عليه المادة (1/266).

ثانياً: يعاقب بالحبس لمدة لا تقل عن ثلاثة أشهر إذا أعدت المصدقة الكاذبة لتقديمها أمام القضاء، أو لتبرر الإعفاء من خدمة عامة، على ما نصت عليه المادة (2/266).

ويعاقب كذلك الموظف العام بالعقوبات ذاتها في المادتين (262 و263) من قانون العقوبات إذا كان التزوير معنوياً[3].

ويمكن إجمال ما تقدم بما يلي:

أولاً: لتحقيق جريمة التزوير لا بد أن تتوافر أربعة أركان [4]:

1- الركن المادي: المتمثل بتغيير الحقيقة في المحرر بإحدى الطرق المادية أو المعنوية المبينة في القانون.

---

(1) السعيد، شرح قانون العقوبات، ص132.

(2) المشهداني، الوسيط في شرح قانون العقوبات، ص 551. نجم، قانون العقوبات، القسم الخاص، ص 101.

(3) نجم، قانون العقوبات، القسم الخاص، ص101.

(4) نجم، قانون العقوبات، القسم الخاص، ص55. السعدي، الوجيز في شرح قانون العقوبات الأردني، ص153. المشهداني، الوسيط في شرح قانون العقوبات، ص539.

2- ركن محل جريمة التزوير وموضوع الجريمة أو جسم الجريمة هو المحرر أو المخطوط الذي يحظى بقوة في الإثبات.

3- ركن الضرر: وهو ترتب الضرر أو احتمال ترتب الضرر المادي أو الاجتماعي بالمصلحة العامة أو بالأشخاص.

4- القصد الجرمي: فجريمة التزوير من الجرائم العمدية، لذا لا بد لتحقيق القصد الجرمي توافر القصد العام والقصد الخاص فيها.

ثانياً: إن القرارات الصادرة نتيجة التزوير غير جديرة بالحماية القضائية، لذا يفسد كل التصرفات الناتجة عنه.

ثالثاً: ميز المشرع الأردني في العقاب بين أنواع التزوير، حيث شدد العقوبة في حالة التزوير في المحررات الرسمية، كما شدد العقوبة على التزوير الصادر من الموظف دون غيره.

ثانياً: موقف الشريعة من التزوير

أولاً: أقرت الشريعة الإسلامية ما اعتمده نظام الخدمة المدنية وغيره من الأنظمة والقوانين الأردنية على تجريم التزوير، فالأصل في التزوير الحرمة؛ لأن فيه إبطالاً لحق أو إثباتاً لباطل[1]. ويقصد بالتزوير "تحسين الشيء ووصفه بخلاف صفته، حتى يخيل إلى من سمعه أو رآه بخلاف ما هو به، فهو تمويه الباطل بما يوهم أنه حق"[2].

والتزوير: هو صنف من أصناف الغش، وقد حرم الإسلام الغش بجميع أنواعه سواء أحدث ضرراً بالآخرين أم لم يحدث، قال الله تعالى: ﴿ فَوَيْلٌ لِّلَّذِينَ يَكْتُبُونَ ٱلْكِتَٰبَ بِأَيْدِيهِمْ ثُمَّ يَقُولُونَ هَٰذَا مِنْ عِندِ ٱللَّهِ لِيَشْتَرُوا۟ بِهِۦ ثَمَنًا قَلِيلًا فَوَيْلٌ لَّهُم مِّمَّا كَتَبَتْ أَيْدِيهِمْ وَوَيْلٌ لَّهُم مِّمَّا يَكْسِبُونَ ﴾[3]. وقال الله تعالى: ﴿ وَٱجْتَنِبُوا۟ قَوْلَ ٱلزُّورِ ﴾[4]. وقال

(1) ابن قدامة، المغني، ج12، ص 154. الموسوعة الفقهية الكويتية، ج11، ص 255.

(2) الصنعاني، سبل السلام، ج4، ص 130. الطبري، جامع البيان، ج19، ص314. النووي، شرح صحيح مسلم، ج2، ص 84.

(3) سورة البقرة: آية (79).

(4) سورة الحج: آية (30).

رسول الله ﷺ: "من غشنا فليس منا"(1). وقال رسول الله ﷺ: " أكبر الكبائر: الإشراك بالله، وعقوق الوالدين، وشهادة الزور، وشهادة الزور ـ ثلاثاً ـ أو: قول الزور. فما زال يكررها حتى قلنا: ليته سكت"(2).

والدافع إلى التزوير تحقيق مصلحة شخصية بأحد أمرين: الانتفاع بالمزور أو الإضرار بالغير، وكلا الأمرين محرم شرعاً، أما الأول: فلأن الانتفاع بالمزور استخدام لوسيلة باطلة(3)، وكل وسيلة جاء الشرع بتحريمها لا يجوز اتخاذها ولا يعتمد عليها في تحقيق المقصد، ولو كان هذا الأخير واجباً أو مندوباً أو مباحاً إلا للضرورة، والضرورة تقدر بقدرها(4)(5).

وأما الثاني: فلأنه من الإضرار بالغير بغير حق وهذا معلوم من الدين بالضرورة.

ثانياً: الآثار المترتبة على التزوير: وافقت الشريعة الإسلامية ما ذهب إليه المشرع بأن القرار الصادر نتيجة الغش أو التدليس هو قرار غير جدير بالحماية القضائية الممثلة في تحصينه ضد الإلغاء؛ ذلك أن القواعد الشرعية قاضية بذلك منها: "كل تصرف تقاعد عن تحصيل مقصود فهو باطل"(6)، و"إذا بطل الشيء بطل ما في ضمنه"(7). و"المبني على الفاسد فاسد"(8).

---

(1) أخرجه مسلم في كتاب الإيمان، باب: قول النبي صلى الله عليه وسلم: "من غشنا فليس منا" (حديث: 102) (1/ 99).

(2) أخرجه البخاري في كتاب:استتابة المرتد المعاندين وقتالهم، باب: إثم من أشرك بالله وعقوبته في الدنيا والآخرة، (حديث: 6919). ومسلم في كتاب: الإيمان. باب: بيان الكبائر وأكبرها (حديث: 126). (240/1).

(3) المخالفات المهنية، ص 5.

(4) أي انه إذا رأى الموظف أن هناك حقاً من الحقوق لا يستطيع صاحبه الحصول عليه إلا بالتزوير، وعلم الموظف علماً يقيناً أنه حق له ولا يستطيع الحصول عليه إلا بمساعدته له بالتزوير، وأنه لا ضرر على غيره أياً كان هذا التزوير فله ذلك، ضمن القاعدة الشرعية: "الضرورات تقدر بقدرها"، فلا إثم على الموظف إذا ارتكب ما تدعو إليه الضرورة من المحظورات ؛ " إذ يرخص له من ذلك القدر الذي تندفع به الضرورة فحسب، فليس له أن يتوسع في المحظور". الزرقا، القواعد الفقهية، ص187. فإذا اندفعت وزالت الضرورة الداعية إلى ارتكاب المحظور عاد الأمر إلى ما كان عليه قبل نزوله وهذا في معنى القاعدة عن الأمر (وإذا اتسع ضاق)، أي: انه إذا دعت الضرورة إلى اتساع الأمر فإنه يتسع إلى غاية اندفاع هذه الضرورة. الزرقا، القواعد الفقهية، ص 163. فالتزوير هنا يصبح موقتاً ينتهي بانتهاء غايته.

(5) بركاني، أم نائل، فقه الوسائل في الشريعة الإسلامية، كتاب الأمة، ط1، العدد 120، 1428هـ ـ 2007م، ص 83.

(6) العز بن عبد السلام، قواعد الأحكام، ج2، ص 285.

(7) ابن نجيم، الأشباه والنظائر، ص463. الزرقا، القواعد الفقهية، ص 273.

(8) ابن نجيم الأشباه والنظائر، ص465.

فالتصرفات الصادرة بسبب التزوير كلها مخالفة للمقصود الأصلي من العمل، وهو إخراجه على الوجه المشروع، فلما لم يكن ذلك كذلك كان ما بني على الباطل ـ وهو التزوير ـ باطلاً.

وتأسيساً على هذا يكون الحكم المبني على التزوير باطلاً ولزم نقضه، ويضمن المزور ما ترتب على تزويره من ضمان، فإن كان المحكوم به مالاً رده إلى صاحبه، وإن كان إتلافاً فعلى المزور ضمان قيمته؛ لأنه سبب إتلافه[1].

ثالثاً: عقوبة التزوير: إن عقوبة التزوير هي من العقوبات التعزير كأي جريمة ليس لها عقوبة مقدرة، لذا يعاقب الحاكم مرتكب التزوير بما يراه مناسباً مراعياً حال الجاني وظروف الجريمة[2].

الصورة الثالثة: الاختلاس

أولاً: موقف القانون من الاختلاس

ويقصد بالاختلاس: "أن يدخل الموظف العام في ذمته مالاً وجد في حيازته بحكم وظيفته، سواء كان المال مملوكاً للدولة، أو لأحد الناس، أو أموالاً تعود لخزائن، أو صناديق البنوك، أو مؤسسات الإقراض المتخصصة، أو الشركات المساهمة العامة"[3].

إذ حقيقة جريمة الاختلاس أنها لا تقع إلا من الموظف العام[4]، الذي يكون مختصاً بمقتضى القوانين أو الأنظمة بجباية المال[5]، سواء أكان هذا المال عقاراً أم

---

(1) ابن قدامة، المغني، ج11، ص4377.

(2) نظام الدين، الفتاوى الهندية، ج2، ص 190. وجاء فيها: "ومن موجبات التعزير، كتابة الخطوط والصكوك بالتزوير". الدسوقي، حاشية الدسوقي، ج6، ص 141. وجاء فيه: "وعزر الإمام أو نائبه ممن له ذلك: وقد يكون بالنفي كالمزورين". الخطيب الشربيني، شمس الدين محمد بن محمد، مغني المحتاج إلى معرفة معاني ألفاظ المنهاج، ط1، (تحقيق: علي محمد معوض وعادل أحمد) دار الكتب العلمية، بيروت، 1415هـ ـ 1994م، ج5، ص522. وجاء فيه: "التعزير... شرعاً: تأديب على ذنب لا حد فيه ولا كفارة... كالتزوير". ابن قدامة، المغني، ج10، ص 324.

(3) المشهداني، الوسيط في شرح قانون العقوبات، ص 534. المادة (1/174) قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960م.

(4) للموظف العام في جريمة الاختلاس المعنى نفسه في جريمة الرشوة باستثناء أمر واحد وهو: أن المكلف بمهمة رسمية كالحكم أو الخبير يعتبر موظفاً في جرائم الرشوة، ولكنه لا يعتبر موظفاً في جرائم الاختلاس. وفيما عدا ذلك فإن المدلول الجنائي للموظف واحد. وهو ما نصت عليه المادة (169) من قانون العقوبات الأردني. السعيد، شرح قانون العقوبات، ص 496.

(5) تقترب جريمة الاختلاس من جريمة إساءة الائتمان، التي نصت عليها المادة (422) من قانون العقوبات الأردني، ففي الجريمتين ينطوي سلوك الفاعل على إساءة الائتمان، لدرجة أن بعض فقهاء القانون اتجه نحو وصف جريمة الاختلاس بأنها صورة مشددة لجريمة خيانة الأمانة.

منقولاً، نقداً أم أشياء أخرى للدولة، أم لأحد الأشخاص. فهي تشمل كل شيء ذا قيمة قد يوجد بين يدي الموظف بسبب وظيفته[1]، ما دام كان هذا المال واقعاً تحت إشراف عمال الدولة المختصين بحكم وظيفتهم، بإدارته، أو جبايته، أو حفظه.

ولا يشترط أن يكون الموظف مختصاً أصلاً بقبض المبالغ، بل يكفي أن يكون من مقتضيات أعمال وظيفته، فقد ساوى المشرع الأردني بين مال الدولة ومال أحد الناس، ما دام ذلك المال تحت إشرافها، أو إدارتها، أو حفظها وفوضت إلى الموظف التصرف فيه نيابة عنها وفق القانون.

فالموظف ممثل الدولة ومعبر عن إرادتها[2] فإن لم يكن ذلك كذلك، فلا يعد فعل الموظف اختلاساً بالمعنى المنصوص عليه في المادة (174) من قانون العقوبات الأردني، وإنما يعد من جرائم الاعتداء على الأموال[3] حسب تحقق شروط الاعتداء على الأموال، وكذلك يشترط أن تكون الإدارة أو المؤسسات التي يعمل بها الموظف العام حكومية.

= فالجاني في الجريمتين يحوز المال بصفة قانونية، ثم تنصرف نيته إلى التصرف فيه على اعتبار أنه مملوك له، أي تتغير نية حيازته على المال من حيازة ناقصة ومؤقتة إلى حيازة كاملة. ولكن تختلف جريمة الاختلاس عن جريمة إساءة الائتمان في: أنها تتطلب صفة خاصة في الفاعل بأن يكون موظفاً عاماً، خلاف جريمة إساءة الائتمان التي لا تشترط ذلك، علاوة على أن جريمة الاختلاس تفترض أن المال في حيازة الموظف العام بسبب الوظيفة، بينما إساءة الائتمان تتطلب أن يكون تسليم المال قد تم بناء على عقد من عقود القانون المدني. نجم، قانون العقوبات، القسم الخاص، ص 44.

(1) نجم، قانون العقوبات، القسم الخاص، ص 74.

(2) تمييز جزاء (75/ 78)، مجلة نقابة المحامين الأردنية، سنة 1978، ص 1166.

(3) تعرف جرائم الاعتداء على الأموال بأنها: "الجرائم التي تنال بالاعتداء أو التهديد بالخطر على الحقوق ذوات القيمة المالية". ولا يقتصر نطاق جرائم الاعتداء على الأموال على الجرائم التي تنال بالاعتداء أو تهديد بالخطر على الجانب الإيجابي من الذمة المالية - أي مجموعة الحقوق الثابتة للمجني عليه - ولكنها تتسع أيضاً للجرائم التي تمس الجانب السلبي للذمة فتزيد دون حق من الديون الملتزم بها المجني عليه، كبعض صور الغش في كمية أو نوع البضاعة، ففي الحالتين ينال الاعتداء أو الخطر حقاً مالياً.

انظر: رشدي، مراد، النظرية العامة للاختلاس في القانون الجنائي، ط1، مكتبة نهضة الشرق، القاهرة، 1976، ص6.

فإن لم يكن ذلك كذلك، أي لم يكن المتهم موظفاً عاماً، أو أن الإدارة أو المؤسسة التي يعمل بها المستخدم حكومية، فإن وصفه بكونه مختلساً ومرتكباً لجريمة الاختلاس لا يكون متوافراً[1]، وهو ما استقر عليه قضاء محكمة التمييز الأردنية[2].

وجريمة الاختلاس جريمة عمدية لا تقع عن طريق الخطأ، فهي تتحقق بمجرد تنفيذ فعل الاختلاس القائم على القصد الخاص المتمثل بنية التملك دون أن يتوقف ذلك على تحقيق ضرر فعلي للدولة أو الفرد.

وتأسيساً على هذا، فمتى تحققت جريمة الاختلاس قامت الجريمة، بصرف النظر عن البواعث التي دفعت الموظف إلى الاختلاس. ولا يؤثر رد المختلس للمال بعد ثبوت اختلاسه له في مسؤوليته الجنائية، كون هذه الجريمة قد تحققت أركانها [3].

كما لا يعفى الموظف العام إذا ارتكب جريمة الاختلاس ثم زالت عنه صفة الموظف العام بعزله أو استقالته أو إنهاء خدماته[4] بحكم القانون، بل يبقى الموظف مسؤولاً عن جريمة الاختلاس ما دام كان متمتعاً فعلياً بصفته الوظيفية عند قيامه بالفعل الجرمي[5]. ولا تنحسر هذه الصفة إن كان الموظف في إجازة رخص له بها متى كان قد تسلم المال بمقتضى وظيفته وصفته[6].

ومما ينبغي ذكره أن الموظف لا يعد مختلساً إذا استولى على متاع له وكان قد وضعه في مكان عمله، ولو أدرج هذا المتاع خطأ ضمن عهدته، كما أنه لا يعد

---

(1) السعيد، شرح قانون العقوبات، ص 498.

(2) تمييز جزاء (122/ 66)، مجلة نقابة المحامين الأردنية، سنة 1967، ص81.

(3) المشهداني، الوسيط في شرح قانون العقوبات، ص535. بهنام، قانون العقوبات جرائم، القسم الخاص، ص377 ـ 379.

(4) نجم، قانون العقوبات، القسم الخاص، ص 46.

(5) السعدي، الوجيز في شرح قانون العقوبات الأردني، ص 38.

(6) السعيد، شرح قانون العقوبات، ص 500.

مختلساً إذا استولى لنفسه على بعض المهمات التي تخلت عنها جهة العمل وأسندت إليه مهمة إعدامها، لأن ما استولى عليه مال بغير مالك[1].

علة تجريم الاختلاس:

وترجع علة تجريم الاختلاس إلى أن الاختلاس يتضمن اعتداء على المال، ويزيد من خطورة هذا الاعتداء أن للمال صلة وثيقة بالوظيفة التي يشغلها الجاني، إذ يحوزه بسبب وظيفته، ويعلل هذا التجريم كذلك أن الفعل ينطوي على خيانة للأمانة التي حملتها الدولة للموظف، والثقة التي وضعتها فيه حينما عهدت إليه بحيازة المال لحسابها[2].

وتحقيقاً لذلك فقد نص نظام الخدمة المدنية على وجوب محافظة الموظف على المال العام ومصالح الدولة وممتلكاتها، فقد نصت المادة (67) منه على: "... فإن على الموظف الالتزام بما يلي:... د. المحافظة على المال العام ومصالح الدولة وممتلكاتها وعدم التهاون بأي حق من حقوقها، والتبليغ عن أي تجاوز على المال العام والمصلحة العامة، وعن أي تقصير أو إهمال يضر بهما.

عقوبة جريمة الاختلاس:

ولخطورة جريمة الاختلاس فقد نص قانون العقوبات الأردني عليها وعدها جريمة وجرَّم فعلها، باعتبارها جريمة مقصودة لا تقع عن طريق الخطأ؛ إذ يتوافرها القصد الجرمي العام[3]، حيث جاء في المادة (174) منه: (1- كل موظف عمومي أدخل في ذمته ما وكِّل إليه بحكم الوظيفة أمر إدارته أو جبايته أو حفظه من نقود وأشياء أخرى للدولة أو لأحد الناس عوقب بالأشغال الشاقة المؤقتة وبغرامة تعادل قيمة ما اختلس.

(1) محمد، عوض، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1985م، ص131.

(2) السعيد، شرح قانون العقوبات، ص 498.

(3) المشهداني، الوسيط في شرح قانون العقوبات، ص 535.

2- كل من اختلس أموالاً تعود لخزائن أو صناديق البنوك أو مؤسسات الإقراض المتخصصة، أو الشركات المساهمة العامة وكان من الأشخاص العاملين فيها (كل منهم في المؤسسة التي يعمل بها) عوقب بالعقوبة المقررة في الفقرة السابقة[1].

3- إذا وقع الفعل المبين في الفقرتين السابقتين بتزوير الشيكات أو السندات أو بدس كتابات غير صحيحة في القيود أو الدفاتر أو السجلات أو بتحريف أو حذف أو إتلاف الحسابات أو الأوراق وغيرها من الصكوك وبصورة عامة بأية حيلة ترمي إلى منع اكتشاف الاختلاس عوقب الفاعل بالأشغال الشاقة المؤقتة مدة لا تقل عن خمس سنوات وبغرامة تعادل قيمة ما اختلس.

4- يعاقب الشريك أو المتدخل تبعاً بالعقوبة ذاتها".

والهدف من هذا التجريم والتشديد هو حماية الأمن المالي الذي يجب أن يتوافر إزاء الأموال العامة والخاصة بالأفراد والبنوك والشركات العامة المساهمة... إلخ التي يتسلمها الموظف بسبب وظيفته[2].

---

(1) الفرق بين نظرة قانون العقوبات العام و نظرة قانون العقوبات الخاص إلى الاختلاس ما يلي:

الفرق الأول: من جهة أن المادة (2/174) من قانون العقوبات العام كانت قبل صدور قانون الجرائم الاقتصادية، تنص على أن "كل من اختلس أموالاً تعود لخزائن أو صناديق البنوك أو مؤسسات الإقراض المتخصصة أو الشركات المساهمة العامة، وكان من الأشخاص العاملين فيها كل منهم في المؤسسة التي يعمل فيها، عوقب بالعقوبة المقررة في الفقرة السابقة"، وهذا النص لم يكن يعتبر أموال هذه الجهات أموالاً عامة، وإنما أبقاها أموالاً خاصة، فهي أموال مملوكة لهذه الجهات الخاصة، ولكن اختلاسها يشبه اختلاس الأموال العامة أو في حكمه، أما قانون العقوبات الخاص نظر إليها اعتبارها أموالاً عامة.

الفرق الثاني: يتعلق بصفة الجاني: حيث لم يعتبر قانون العقوبات العام في مادة (2/174) الأشخاص العاملين في هذه الجهات موظفين عامين أو من في حكمهم، أما قانون العقوبات الخاص ـ قانون الجرائم الاقتصادية ـ فقد اعتبر موظفاً لغايات تطبيق قانون الجرائم الاقتصادية وجرائم الاختلاس والاستثمار كل موظف أو مستخدم أو عامل معين من المرجع المختص بذلك في جهة من الجهات المنصوص عليها في المادة (3 ـ 6) من الفقرة (ب) من هذه المادة موظفين عموميين، وهذا يعني أن المادة (2/174) أصبحت عديمة الجدوى كلياً وبعبارة أخرى أصبحت ملغاة بعد صدور قانون الجرائم الاقتصادية واعتبار الشركات الخاصة المنصوص عليها فيها أموالاً عامة. السعيد، شرح قانون العقوبات، ص 501.

(2) نجم، قانون العقوبات، القسم الخاص، ص 43 ـ 44.

ويمكن إجمال ما تقدم بما يلي:

أولا: لتحقق جريمة الاختلاس لا بد أن تتوافر أربعة أركان[1]:

الأول: أن يكون الفاعل موظفاً عاماً.

الثاني: فعل الاختلاس المادي: ويتحقق بتصرف الجاني في المال الذي في حوزته، كتبديد المال، أو إنفاقه، أو التبرع فيه، أو إقراضه، أو إيداعه في أحد المصارف باسمه الخاص.

الثالث: أن يكون المال الذي اختلسه الموظف موكولاً إليه بحكم الوظيفة أمر إدارته أو جبايته أو حفظه. ولم يفرق المشرع بين المال العام والمال الخاص في جريمة الاختلاس؛ لأن المصالح الجوهرية للإدارة العامة تتطلب توافر الثقة والأمانة بالموظف العام.

الرابع: النية الجرمية: يتطلب المشرع في جريمة الاختلاس توافر القصد الجرمي العام، فهي جريمة مقصودة لا تقع عن طريق الخطأ، كما يجب أن يتوافر القصد الخاص المتمثل بنية التملك.

ثانياً: نص قانون العقوبات الأردني في المادة (174) على عقوبة الاختلاس وحددها بالأشغال الشاقة المؤقتة والغرامة التي تعادل قيمة ما اختلس الجاني، فيعد الاختلاس جناية وليست جنحة ما دامت عقوبته لا تقل عن ثلاث سنوات.

ثانياً: موقف الشريعة من الاختلاس

أولاً: أقرت الشريعة الإسلامية ما اعتمده نظام الخدمة المدنية وغيره من الأنظمة والقوانين الأردنية على وجوب المحافظة على المال العام ومصالح الدولة وممتلكاتها، حيث حرمت الشريعة الإسلامية الاعتداء عليها بأي وجه من الوجوه، وجرمت الاعتداء عليها، فاختلاس الأموال العامة محظور مهما كانت ضآلة المبلغ المختلس وفي أي صورة تم بها.

---

(1) تمييز جزاء 2001/829، مجلة نقابة المحامين الأردنية، 2008، عدد 4 ـ 6، ص 966.

والاختلاس في منظور الشريعة الإسلامية هو: "أخذ الشيء بحضرة صاحبه على غفلة منه وفرار آخذه بسرعة"(1). فالمختلس: هو المختطف للشيء من البيت ويذهب، أو من يد المالك(2)، فهو الذي يأخذ المال على حين غفلة من مالكه وغيره(3). قال ابن تيمية: "المختلس الذي يجتذب الشيء فيعلم به قبل أخذه"(4).

ونلاحظ من خلال مفهوم الاختلاس أن هنالك فرقاً بين مفهوم الاختلاس في الشريعة الإسلامية ومفهومه في القانون، حيث إن الاختلاس في الشريعة الإسلامية يمثل السرقة المعتبرة جنحة في القانون(5) والاختلاس في القانون هو صورة من صور خيانة الأمانة في الشريعة الإسلامية(6)؛ وذلك لأن الموظف اختلس مالاً وجد في حوزته بسبب

---

(1) عليش، منح الجليل، ج9، ص292.

(2) المباركفوري، أبو العلاء محمد بن عبد الرحمن (ت 1553هـ)، تحفة الأحوذي بشرح جامع الترمذي، (تحقيق: عبد الوهاب بن عبد اللطيف)، المكتبة السلفية، المدينة المنورة، 1383هـ - 1963م، ج5، ص9.

(3) ابن القيم، إعلام الموقعين، ج2، ص 80.

(4) ابن تيمية، السياسة الشرعية، ص134.

(5) عرف قانون العقوبات الأردني السرقة في المادة (399) فقرة (1) منه بأنها "أخذ مال الغير المنقول دون رضاه" والسرقة المعتبرة جنحاً في القانون هي التي تنطبق عليه المادة (406) من قانون العقوبات الأردني حيث جاء فيها: "يعاقب بالحبس من سنة إلى ثلاث سنوات على السرقات التي تحصل في حال من الأحوال الآتية:...3 - أ - أن يكون السارق خادماً بأجرة ويسرق مال مخدومه أو مال شخص أتى إلى بيت مخدومه أو مال صاحب البيت الذي ذهب إليه برفقة مخدومه، أو

ب - أن يكون السارق مستخدماً أو عاملاً أو صانعاً أو تلميذاً في صناعة ويسرق من بيت أستاذه أو مخزنة أو معلمه أو

ج- أن يسرق شخص من المحل الذي يشتغل فيه بصورة مستمرة.

4 - أن يكون السارق صاحب خان أو نزل أو حوذياً أو نوتياً أو سائق سيارة وأمثالهم من أصناف الناس وأتباعهم من أرباب الحرف ويسرق كل ما أودعه أو بعضه".

(6) الفرق بين السرقة والاختلاس وخيانة الأمانة.

الاختلاس: هو أن يأخذ الشيء بسرعة. فهو نوع من الخطف والنهب، وإنما استخفى في ابتداء اختلاسه بخلاف السارق.. وأما السرقة: فهي أخذ مال الغير على وجه الخفية والاستتار.

وأما خيانة الأمانة: فهي الأخذ لما في يده على وجه الأمانة. فالخائن إذن هو: من يأخذ المال خفية ويظهر النصح للمالك. فالمختلس والخائن غير السارق. والفرق بينهما كما بينه ابن القيم حيث قال: "فإن السارق لا يمكن الاحتراز منه، فإنه ينقب الدور ويهتك الحرز ويكسر القفل، ولا يمكن صاحب المتاع الاحتراز بأكثر من ذلك، فلو لم يشرع قطعه لسرق الناس بعضهم بعضاً، وعظم الضرر واشتدت المحنة بالسراق، بخلاف المنتهب والمختلس، فإن المنتهب: هو الذي يأخذ المال جهرة بمرأى من الناس، فيمكنهم أن يأخذوا على يديه، ويخصلوا حق المظلوم، أو يشهدوا له عند

وظيفته، ولم يكن قد أخذ مالاً من حيازة شخص خفية على حيازته بنية تملكه. واختلاس المال الذي وجد في حيازة الموظف بسبب وظيفته ليس إلا ضرباً من الخيانة والغلول[1]. لذا فإن مصطلح خيانة الأمانة في الشريعة الإسلامية يوافق مصطلح الاختلاس وإساءة الائتمان في القانون، وهذا يتفق مع ما ذهب إليه بعض القانونيين الذين اتجهوا إلى وصف الاختلاس بأنه صورة مشددة لجريمة خيانة الأمانة.

الحاكم. وأما المختلس: فإنه إنما يأخذ المال على حين غفلة من مالكه وغيره، فلا يخلو من نوع تفريط يمكن به المختلس من اختلاسه، وإلا فمع كمال التحفظ والتيقظ لا يمكنه الاختلاس، فليس كالسارق بل هو بالخائن اشبه، فالمختلس إنما يأخذ المال من غير حرز مثله غالباً، فإنه الذي يغافلك ويختلس متاعك في حال تخليك عنه وغفلتك عن حفظه وهذا يمكن الاحتراز منه غالباً، فهو كالمنتهب". وبذلك يكون مفهوم الاختلاس في الشريعة الإسلامية خلاف مفهومه في القانون؛ لأن المختلس بالمعنى العام سارق لكنه لم يأخذ من حرز، بل أخذ مما كان مطلعاً عليه ولذلك سمي بـ (عادي الظهيرة)، فهو معتد علناً، والمختلس في الظرف الحاضر قد يتلاعب بما تحت يديه من اوراق أو عقود مؤتمن عليها فيحدث بهذا التغيير والتلاعب مورداً مالياً لصالحه، وفي دوائر الدولة غالباً ما تقع من المحاسبين وأمناء الصندوق ولجان المشتريات الذين ائتمنوا فخانوا الأمانة وتلاعبوا، فكانت ثمرته مورداً مالياً يعود عليهم فهو سرقة بالمعنى العام. وجريمة الاختلاس صورة من صور خيانة الأمانة، حيث إن الأموال التي سلمت إلى الموظف العام سلمت له برضا الدولة أو برضا أصحابها على وفق تصور وجود عنصر الثقة والأمانة في الموظف فلما فقد ذلك العنصر صار عديم الثقة مختلساً، فصار خائن أمانة، وهذا هو مفهوم الاختلاس الحقيقي، فهو إذن صورة من صور خيانة الأمانة. فيكون الاختلاس في الشريعة الإسلامية هو السرقات المعتبرة جنحاً في القانون، وخيانة الأمانة في الشريعة الإسلامية هو اختلاس وإساءة الائتمان في القانون. إلا أن المشرع الأردني قد ميز بين جريمة الاختلاس وإساءة الائتمان، حيث شرط في الاختلاس أن يصدر من الموظف العام، بينما لم يشترط ذلك في إساءة الائتمان، علاوة على أن جريمة الاختلاس تفترض أن المال في حيازة الموظف العام بسبب وظيفته، بينما إساءة الائتمان تتطلب أن يكون تسليم المال قد تم بناء على عقد من عقود القانون المدني. وعلى أي حال: بما أن جريمة الاختلاس وخيانة الأمانة بمفهوميهما الشرعي يعاقب عليهما الجاني تعزيراً، فيترك تقدير عقوبتيهما لولي الأمر، فإن تمييز القانون بين جريمة الاختلاس وإساءة الائتمان في العقوبة بحيث شدد العقوبة على الأولى كونها صادرة من موظف عام وخفف على الثانية كونها صادرة من غير موظف عام يجب اتباعه ؛ لأن الجريمة في هذه الحالة من الجرائم التعزيرية، وهي محرمة سواء اعتبرت في تكييفها اختلاساً أو خيانة أمانة، فلولي الأمر سلطة تقديرية في تحديد عقوبات الجرائم التعزيرية حسب ما يراه مناسباً لردع الجناة، فإذا عاقب عليها بعقوبة معينة دون الأخرى يجب أن يطاع. السرخسي، المبسوط، ج11، ص 278. ابن قدامة، المغني، ج10، ص 235. الشوكاني، نيل الأوطار، ج2، ص372، ج7، ص147. ابن القيم، إعلام الموقعين، ج2، ص 80 ـ 81. ناصر، محمد عليوي، خيانة الأمانة وأثرها في العقود المالية في الشريعة الإسلامية، ط1، الدار العلمية الدولية للنشر ودار الثقافة، عمان، 2001م، ص 132، 135. عودة، عبد القادر، التشريع الجنائي الإسلامي مقارناً بالقانون الوضعي، ط14، مؤسسة الرسالة، بيروت، 1419هـ ـ 1998م، ج2، ص 516.

(1) المهدي، حسين بن محمد، الجرائم الماسة بالوظيفة العامة، 2000م، ص 83.

وتأسيساً على هذا فقد حذر الإسلام الموظف من خيانة الأمانة والغلول وجرَّم فعلها والأدلة من الكتاب والسنة والإجماع قاضية بذلك.

من الكتاب:

1- قال الله تعالى: ﴿ وَلَا تَأْكُلُوٓاْ أَمْوَٰلَكُم بَيْنَكُم بِٱلْبَٰطِلِ وَتُدْلُواْ بِهَآ إِلَى ٱلْحُكَّامِ لِتَأْكُلُواْ فَرِيقًا مِّنْ أَمْوَٰلِ ٱلنَّاسِ بِٱلْإِثْمِ وَأَنتُمْ تَعْلَمُونَ ﴿١٨٨﴾ ﴾[1] وقال الله تعالى: ﴿ يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُواْ لَا تَأْكُلُوٓاْ أَمْوَٰلَكُم بَيْنَكُم بِٱلْبَٰطِلِ إِلَّآ أَن تَكُونَ تِجَٰرَةً عَن تَرَاضٍ مِّنكُمْ ﴾[2].

وجه الدلالة:

حرم الله سبحانه وتعالى أخذ مال الغير بغير وجه حق، كأخذه بغير طيب نفس مالكه ورضاه، فلا يجوز نهبه، ولا سرقته، ولا غصبه، ولا خيانته، ولا الاستيلاء عليه بغير وجه حق؛ لأن كل ذلك من أكل مال الناس بالباطل[3]. فالاختلاس إذن سواء أكان اختلاس أموال عامة أو خاصة هو أكل الأموال الناس بالباطل.

2- قال الله تعالى: ﴿ وَمَن يَغْلُلْ يَأْتِ بِمَا غَلَّ يَوْمَ ٱلْقِيَٰمَةِ ﴾[4].

وجه الدلالة:

نهى الله سبحانه وتعالى في هذه الآية الناس عن خيانة الأمانة، وشدد على عقوبتها حيث بينّ رسول الله ﷺ أن من يغل يأتي يوم القيامة حاملاً له على ظهره ورقبته، معذباً بحمله وثقله ومرعوباً بصوته، وموبخاً بإظهار خيانته على رؤوس الأشهاد[5].

(1) سورة البقرة: آية (188).

(2) سورة النساء: آية (29).

(3) القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، ج2، ص 338. الجصاص، احكام القرآن، ج1، ص312.

(4) سورة آل عمران: آية (161).

(5) القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، ج4، ص 254. ابن كثير، تفسير القرآن العظيم، ج1، ص560.

من السنة:

1- حديث عبد الله بن بريدة عن أبيه رضي الله عنهما أن النبي صلى الله عليه وسلم قال: "من استعملناه على عمل فرزقناه رزقاً فما أخذ بعد ذلك فهو غلول"[1].

2- حديث عدي بن عميرة الكندي رضي الله عنه قال: (سمعت رسول الله ﷺ يقول: "من استعملناه منكم على عمل فكتمنا مخيطاً فما فوقه كان غلولاً يأتي به يوم القيامة". قال: فقام إليه رجل أسود من الأنصار كأني أنظر إليه، فقال: يا رسول الله أقبل عني عملك، قال: "وما لك؟". قال: سمعتك تقول كذا وكذا. قال: "وأنا أقوله الآن من استعملناه منكم على عمل فليجئ بقليله وكثيره، فما أوتي منه أخذ وما نهي عنه انتهى")[2].

3- حديث عبد الله بن عباس رضي الله عنهما قال: (حدثني عمر بن الخطاب قال: لما كان يوم خيبر أقبل نفر من صحابة النبي ﷺ فقالوا: فلان شهيد فلان شهيد، حتى مروا على رجل فقالوا فلان شهيد، فقال رسول الله ﷺ: "كلا إني رأيته في النار في بردة غلها أو عباءة". ثم قال رسول الله ﷺ "يا ابن الخطاب اذهب فناد في الناس إنه لا يدخل الجنة إلا المؤمنون". قال فخرجت فناديت: "ألا إنه لا يدخل الجنة إلا المؤمنون")[3].

4- حديث أبي هريرة رضي الله عنه قال: (قام فينا النبي ﷺ ذات يوم فذكر الغلول فعظمه وعظم أمره، قال: "لا أُلفينَّ أحدكم يوم القيامة على رقبته شاة لها ثغاء، على رقبته فرس لها حمحمة، يقول: يا رسول الله أغثني. فأقول: لا أملك لك شيئاً، قد أبلغتك، وعلى رقبته بعير له رغاء، يقول: يا رسول الله أغثني، فأقول: لا أملك لك شيئاً قد أبلغتك، وعلى رقبته صامت فيقول: يا رسول الله أغثني،

---

(1) أخرجه أبو داود في كتاب: الخراج والفيء والإمارة باب: في أرزاق العمال (حديث: 2945). وابن خزيمة في (صحيحه) كتاب: الزكاة، باب: فرض الإمام للعامل على الصدقة رزقاً (حديث: 2369) وقال محققه الأعظمي: إسناده صحيح. الألباني (صحيح الترغيب والترهيب) كتاب: الصدقات. باب: الترغيب في العمل على الصدقة (حديث: 779) (1/ 191).

(2) أخرجه مسلم في كتاب: الإمارة، باب: تحريم هدايا العمال (حديث: 1833) (1/107).

(3) أخرجه مسلم في كتاب: الإيمان، باب: تحريم الغلول (حديث: 323)(1/ 75).

فأقول: لا أملك لك شيئاً قد أبلغتك، أو على رقبته رقاع تخفق، فيقول: يا رسول الله أغثني، فأقول: لا أملك لك شيئاً قد أبلغتك")[1].

وجه الدلالة:

نهى رسول الله ﷺ عن خيانة الأمانة وغلظ في تحريمها وشدد على عقوبتها، حيث بين أن من يغل شيئاً يأتي به يوم القيامة حاملاً له على ظهره ورقبته، معذباً بحمله وثقله ومرعوباً بصوته وموبخاً بإظهار خيانته، ليفتضح به على رؤوس الأشهاد، سواء كان هذا المغلول حيواناً أو ثياباً أو ذهباً أو فضة، وفي هذا حث للعمال على الأمانة وتحذيرهم من الخيانة[2].

الإجماع:

أجمع المسلمون على تحريم الغلول وأنه من الكبائر[3].

عقوبة الاختلاس:

تأسيساً على ما تقدم فقد حرم الإسلام الاختلاس، ولم ينص على مقدار عقوبته بصفته من العقوبات التعزيرية التي يترك تقديرها إلى القاضي حسب ما يراه مناسباً في ردع الجناة. قال رسول الله ﷺ أنه قال: "ليس على خائن ولا منتهب ولا مختلس قطع"[4]. وعلى المختلس رد ما اختلسه من مال[5].

---

(1) أخرجه البخاري في كتاب: الجهاد باب: الغلول (حديث: 3073). ومسلم في كتاب الإمارة، باب: غلظ تحريم الغلول (حديث: 4839) (6/ 10).

(2) الشوكاني، محمد بن علي، نيل الأوطار شرح منتقى الأخبار من أحاديث سيد الخيار، دار إحياء التراث العربي ومؤسسة التاريخ العربي، بيروت، ج4، ص 232. النووي، شرح صحيح مسلم، ج2، ص 128 ـ 130. القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، ج4، ص 254.

(3) النووي، شرح صحيح مسلم، ج12، ص 417. الشوكاني، نيل الأوطار، ج4، ص 232.

(4) أخرجه احمد في (مسنده) (حديث: 15112) (3/ 380) قال محققه شعيب الأرنؤوط: إسناده على شرط مسلم رجاله ثقات رجال الشيخين. وأبو داود في كتاب الحدود، باب: القطع في الخلسة والخيانة (حديث: 4392) (2/ 542). والترمذي في كتاب الحدود، باب: ما جاء في الخائن والمختلس (حديث: 1448) (42/4) وقال: هذا حديث حسن صحيح والعمل على هذا عند أهل العلم. الألباني (صحيح الجامع) (5402)(952/2) وقال: صحيح.

(5) النووي، شرح صحيح مسلم، ج12، ص217، ج2، ص130. القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، ج4، ص 260.

الفصل الرابع

وسائل علاج الفساد الإداري من منظور الشريعة الإسلامية والتجربة الأردنية

الفصل الرابع
وسائل علاج الفساد الإداري
من منظور الشريعة الإسلامية والتجربة الأردنية

تمهيد:

الإسلام منهج حياة وعقيدة، ومنهج الحياة الإسلامية منهج متكامل يوازن بين متطلبات الروح والجسد فلا يطغى جانب على آخر فيه، فالإنسان مكون من النفس والروح والقلب والعقل، وكلها يجري عليها من الصفات المهلكات والمنجيات[1].

لذا على الفرد أن يوازن بينها تحت مظلة قول الله تعالى: ﴿ قُلْ مَنْ حَرَّمَ زِينَةَ اللَّهِ الَّتِي أَخْرَجَ لِعِبَادِهِ وَالطَّيِّبَاتِ مِنَ الرِّزْقِ ۚ قُلْ هِيَ لِلَّذِينَ آمَنُوا فِي الْحَيَاةِ الدُّنْيَا خَالِصَةً يَوْمَ الْقِيَامَةِ ۗ كَذَٰلِكَ نُفَصِّلُ الْآيَاتِ لِقَوْمٍ يَعْلَمُونَ ﴾[2]. وقول الله تعالى: ﴿ وَابْتَغِ فِيمَا آتَاكَ اللَّهُ الدَّارَ الْآخِرَةَ ۖ وَلَا تَنسَ نَصِيبَكَ مِنَ الدُّنْيَا ۖ وَأَحْسِن كَمَا أَحْسَنَ اللَّهُ إِلَيْكَ ۖ وَلَا تَبْغِ الْفَسَادَ فِي الْأَرْضِ ۖ إِنَّ اللَّهَ لَا يُحِبُّ الْمُفْسِدِينَ ﴾[3]. ولكن في إطار قول الله تعالى: ﴿ وَلَا تَطْغَوْا ﴾[4] وقول الله تعالى: ﴿ وَلَا تُسْرِفُوا ۚ إِنَّهُ لَا يُحِبُّ الْمُسْرِفِينَ ﴾[5]. وقول الله تعالى: ﴿ وَلَا تُبَذِّرْ تَبْذِيرًا ﴾[6].

وعلى المسلم أن يتحصن من الشيطان، وأعظم ما يحصن من مكوناته القلب، قال رسول الله ﷺ: "الا وإن في الجسد مضغة إذا صلحت صلح الجسد كله، وإذا فسدت فسد الجسد كله، ألا وهي القلب"[7].

(1) الغزالي، إحياء علوم الدين، ج3، ص4.

(2) سورة الأعراف: آية (32).

(3) سورة القصص: آية (77).

(4) سورة هود: آية (112).

(5) سورة الأنعام: آية (141).

(6) سورة الإسراء: آية (26).

(7) سبق تخريجه ص79.

فما العلاج في دفع الشيطان العدو وحفظ هذا الحصن[1]، إذ "التدبير قبل العمل يؤمنك من الندم"[2] كما قال علي لابنه الحسين رضي الله عنهما، والحكمة تقول: "الوقاية خير من قنطار علاج". قد عمل الإسلام على حفظ هذا الحصن من خلال أربعة مرتكزات، متى طبقت صلح الجسد كله، وهي "السلطة الحاكمة، القائد الإداري، الرقابة، والتنظيم الإداري".

وتأسيساً على هذا سأتناول البحث في هذا الفصل في علاج الإسلام للفساد الإداري وحفظ هذا الحصن، ومدى تطبيق الإدارة الحديثة لذلك، ثم أتعرض للحديث عن التجربة الأردنية حيث قسمت الفصل إلى خمسة مباحث هي:

المبحث الأول: السلطة الحاكمة (الدولة).

المبحث الثاني: القائد الإداري.

المبحث الثالث: الرقابة.

المبحث الرابع: التنظيم الإداري (المركزية واللامركزية).

المبحث الخامس: التجربة الأردنية في مكافحة الفساد الإداري.

(1) المقصود به: هو الإدارة كون الإدارة هي قلب المجتمع المؤسسي.

(2) بن سلامة، أبو عبد الله محمد القضاعي، دستور معالم الحكم ومأثور مكارم الشيم من كلام أمير المؤمنين علي بن أبي طالب، مؤسسة الرسالة، بيروت، ص20.

المبحث الأول
السلطة الحاكمة (الدولة)

على ولي الأمر أن يدرك عظم ما ملكه الله تعالى من السلطان، وأن يؤدي حق الله تعالى فيه، فإنما هو عبد الله تعالى، ومسؤول يوم القيامة عن سلطانه. قال رسول الله ﷺ: "كلكم راع وكلكم مسؤول عن رعيته"[1].

ومن الرعية التي يسأل عنها يوم القيامة الموظف، فعليه أن يوجد من الموظفين من يخفف عنه مسألة الحساب يوم القيامة، وعليه أن يعلم أن حقيقة سلطانه "النظر في مصالح الأمة لدينهم ودنياهم، فهو وليهم والأمين عليهم، ينظر لهم ذلك في حياته، ويتبع ذلك أن ينظر لهم بعد مماته، ويقيم لهم من يتولى أمورهم كما كان هو يتولاها، ويثقون بنظره لهم في ذلك كما وثقوا به فيما قبل"[2]. إذ هو الزمان إن صلح صلحَ الزمانُ وإن فسدَ فسد، كما قال الأحنف بن قيس لمعاوية رضي الله عنه عندما سأله: "كيف الزمان؟ فقال: أنت، إن صلحتَ صلح الزمان وإن فسدتَ فسد الزمان"[3].

وتأسيساً على ذلك فقد عنيت الإدارة الإسلامية بوضع القواعد لاختيار الموظف التي يعد وجودها سبباً من أسباب الصلاح، وهذه القواعد هي: الأمانة والقوة واختيار الأصلح.

المطلب الأول: القاعدة الأولى (الأمانة)

على الموظف أن يدرك حقيقة وظيفته وأهميتها، وأنها مسؤولية من المسؤوليات التي ألقيت على عاتقه، وأنها من الأربع التي يسأل عنها يوم القيامة. قال رسول الله ﷺ:

---

(1) أخرجه البخاري في كتاب: الاستقراض، باب: العبد راع في مال سيده ولا يلي عملاً إلا بإذنه (حديث: 2409). ومسلم في كتاب: الإمارة، باب: فضيلة الإمام العادل وعقوبة الجائر والحث على الرفق بالرعية (حديث: 1829) (3/ 1459).

(2) ابن خلدون، المقدمة، ص266.

(3) الغزالي، التبر المسبوك، ص73.

"لا تزول قدما عبد يوم القيامة حتى يسأل عن عمره فيما أفناه؟ وعن علمه فيما فعل؟ وعن ماله من أين اكتسبه وفيما أنفقه؟ وعن جسمه فيما أبلاه؟"[1].

فالوظيفة نعمة من نعم الله عز وجل من قام بحقها نال من السعادة ما لا نهاية له ولا سعادة بعده، ومن قصر عنه النهوض بحقها حصل في شقاوة لا شقاوة بعدها إلا الكفر بالله تعالى[2]. قال رسول الله ﷺ: "ليوشكن رجل يتمنى أنه خرَّ من الثريا ولم يل من أمر الناس شيئاً"[3]. وقال رسول الله ﷺ: "ويل للأمناء ليتمنين أقوام يوم القيامة أنَّ ذوائبهم كانت معلقة بالثريا يتذبذبون بين السماء والأرض ولم يكونوا عملوا على شيء"[4].

والقاعدة الرئيسة في الأمانة قول الله تعالى: ﴿ إِنَّا عَرَضْنَا ٱلْأَمَانَةَ عَلَى ٱلسَّمَٰوَٰتِ وَٱلْأَرْضِ وَٱلْجِبَالِ فَأَبَيْنَ أَن يَحْمِلْنَهَا وَأَشْفَقْنَ مِنْهَا وَحَمَلَهَا ٱلْإِنسَٰنُ إِنَّهُۥ كَانَ ظَلُومًا جَهُولًا ﴾[5]. وقول الله تعالى: ﴿ إِنَّ خَيْرَ مَنِ ٱسْتَـْٔجَرْتَ ٱلْقَوِيُّ ٱلْأَمِينُ ﴾[6]. وقول رسول الله ﷺ: "العامل بالحق على الصدقة كالغازي في سبيل الله حتى يرجع إلى بيته"[7].

(1) أخرجه الترمذي في كتاب: صفة القيامة والرقائق والورع، باب: ما جاء في شأن الحساب والقصاص (حديث: 2418) (529/4). وفي باب: القيامة (حديث: 2417) (4/ 612) وقال: هذا حديث حسن صحيح، الألباني: (صحيح الترغيب والترهيب) (حديث: 126) (1/ 130). وقال: حديث حسن صحيح.

(2) الغزالي، التبر المسبوك، ص14.

(3) أخرجه أحمد في (مسنده) (حديث: 10940) (2/ 536) وقال محققه شعيب الأرنؤوط: حسن. والحاكم في (المستدرك) كتاب: الأحكام (حديث: 7051) (4/ 102) وقال: هذا حديث صحيح الإسناد ولم يخرجاه. وابن حبان في (صحيحه) كتاب: السير، باب: ذكر الأخبار عما يتمنى الأمراء أنهم ما ولوا منها شيئاً(حديث: 4483) (336/10). الألباني (صحيح الجامع)(حديث: 5486) (963/2) وقال: حسن.

(4) أخرجه أحمد في (مسنده) حديث (8621) (2/ 352) وقال محققه شعيب الأرنؤوط: إسناده حسن. والحاكم في (المستدرك) كتاب: الأحكام (حديث: 7016) (102/4) وقال: هذا حديث صحيح الإسناد ولم يخرجاه ووافقه الذهبي في التلخيص. الهيثمي (مجمع الزوائد) (حديث: 9017) (326/5).

(5) سورة الأحزاب: آية (72).

(6) سورة القصص: آية (26).

(7) أخرجه أحمد في (مسنده) (حديث: 17324) (4/ 143)، وقال محققه شعيب الأرنؤوط: إسناده حسن، والحاكم في (المستدرك)، كتاب: الزكاة (حديث: 1473) (1/ 564)، وقال: حديث صحيح على شرط مسلم ولم يخرجاه. الهيثمي، كنز العمال (حديث: 5914) (334/6). الألباني، (صحيح الجامع) (حديث:4117) (757/2). وقال: صحيح.

ومما يضفي على الوظيفة مفهوم الأمانة وجهان:

الوجه الأول: مراعاة شروط الجدارة في التعيين بها والترقية إليها، أو الاستفادة من مجالات الشؤون الوظيفية المتعلقة بها[1].

ومفهوم الجدارة يعني: اختيار الموظف عن طريق امتحانات "اختبارات" الجدارة والتي تتمثل في إجراء المسابقات العامة[2] التي تكشف مدى صلاحية بعض الأشخاص لتولي المركزية الوظيفية.

والضمانات الإسلامية لتطبيق مبدأ الجدارة مقيدة بضمانتين أساسيتين[3]:

الأولى: أن لا يختار للقيادة من يطلبها أو يحرص على أن ينالها. فيجب أن يولّى على الأعمال أهل الحزم والكفاية والصدق والأمانة، وتكون التولية للغَنَاء - أي للنفع والكفاية - لا للهوى، وملاك الولايات وأساسها: أن لا يولّى الأعمال طالب لها ولا راغب فيها[4]؛ فإن في ذلك محافظة على أمانة الحكم؛ لأن الوظيفة أو الولاية في الإسلام أمانة، وهي خزي وندامة يوم القيامة إلا من أدى الذي عليه لها، وهو ما يؤدي إلى محافظة عمال الإدارة على أداء واجباتهم على الوجه الذي يقضي به الشرع الإسلامي[5].

لذلك قال رسول الله ﷺ لابني عم أبي موسى الأشعري رضي الله عنه عندما قال أحدهما: يا رسول الله أمرنا على بعض ما ولاك الله عز وجل، فقال الآخر مثل ذلك، فقال رسول الله ﷺ "إنا والله لا نولي هذا العمل أحداً يسأله أو حرص عليه"[6].

---

(1) المكايلة، نحو مدخل إسلامي للإصلاح الإداري، ص 973.

(2) ابو شادي، محمد إبراهيم (1990م)، طرق اختيار القيادات في البنوك الإسلامية في ضوء المنظور الإسلامي، في محمد عبد الله البرعي ومحمود عبد الحميد مرسي (محرر)، الإدارة في الإسلام، ط1، جدة، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، البنك الإسلامي للتنمية، 1416هـ - 1995م، ص 513.

(3) ابو شادي، طرق اختيار القيادات، ص51 - 53.

(4) الطرطوشي، سراج الملوك، ج2، ص 560.

(5) النادي، فؤاد محمد (1990م)، بعض المفاهيم الإدارية والسياسة من منظور إسلامي، في محمد عبدالله البرعي ومحمود عبد الحميد مرسي (محرر)، الإدارة في الإسلام، ط1، جدة، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، البنك الإسلامي للتنمية، 1416هـ/ 1995م، ص 100.

(6) اخرجه مسلم في كتاب: الإمارة، باب: النهي عن طلب الإمارة والحرص عليها (حديث 1733) (1454/3).

الثانية: أن لا يكون سبب الاختيار المودة أو القرابة. فالوظيفة العامة واجب وتكليف شرعي لها شروط وأعباء، فينبغي ألا تسند إلا لمن توافرت فيه شروطها ومؤهلاتها القائمة على أساس المقدرة والجدارة والأمانة والعدل، أما الاعتبارات الاجتماعية أو العرفية أو العشائرية فلا تأثير لها في عملية التوظيف في الدول الإسلامية التي تساوى بين الناس[1]. وهو ما أكده عمر رضي الله عنه بقوله: "من استعمل رجلاً لمودة أو قرابة لا يحمله على استعماله إلا ذلك فقد خان الله ورسوله والمؤمنين"[2].

الوجه الثاني: إضفاء مفهوم الخدمة على الوظيفة لا مفهوم السيادة وأنها مسؤولية يسأل عنها يوم القيامة[3]. فإذا تولى الموظف الوظيفة فعليه أن لا يعد ذلك مغنماً، بل تكليفاً سامياً حتى يكون مِن بَين مَن قال الله تعالى عنهم: ﴿ تِلْكَ ٱلدَّارُ ٱلْءَاخِرَةُ نَجْعَلُهَا لِلَّذِينَ لَا يُرِيدُونَ عُلُوًّا فِى ٱلْأَرْضِ وَلَا فَسَادًا ۚ وَٱلْعَٰقِبَةُ لِلْمُتَّقِينَ ﴾[4].

وقد قال عثمان رضي الله عنه لعماله في كتابه إليهم: "أما بعد فإن الله أمر الأئمة أن يكونوا رعاة، ولم يتقدم إليهم أن يكونوا جباة، وإن صدر هذه الأمة خلقوا رعاة، ولم يخلقوا جباة، وليوشكن أئمتكم أن يصيروا جباة، ولا يكونوا رعاة، فإذا عادوا كذلك انقطع الحياء والأمانة والوفاء، ألا وإن أعدل السيرة: أن تنظروا في أمور المسلمين فيما عليهم، فتعطوهم ما لهم، وتأخذونهم بما عليهم"[5].

وهو ما نص عليه الدستور الأردني حيث نصت المادة (22) منه على أن:" 1- لكل أردني حق في المناصب العامة بالشروط المعينة بالقوانين والأنظمة. 2- التعيين للوظائف العامة من دائمة ومؤقتة في الدولة ولإدارات الملحقة بها والبلديات يكون على أساس الكفاءات والمؤهلات".

---

(1) أبو سن، الإدارة في الإسلام، ص44 ـ 45.

(2) ابن الجوزي، المناقب، ص 77. المبرد، يوسف بن حسن بن عبد الهادي (ت 909هـ)، محض الصواب في فضائل أمير المؤمنين عمر بن الخطاب، ط1، (تحقيق: عبد العزيز بن عبد المحسن)، عمادة البحث العلمي بالجامعة الإسلامية، المدينة المنورة، 1420 ـ 2000م، ج1، ص374.

(3) العكايلة، نحو مدخل إسلامي للإصلاح الإداري، ص 974.

(4) سورة القصص: آية (83).

(5) الطبري، تاريخ الأمم والملوك، ج2، ص 590.

وهو ما عليه نظام الخدمة المدنية الأردني، حيث جاء في الفصل التاسع تحت عنوان (التعيين) في المادة (41) منه: "أ- يتم التعيين في وظائف الخدمة المدنية وفق الاحتياجات التي تم إقرارها في جداول تشكيلات الوظائف بما يحقق استخدام أفضل الكفاءات وفق أسس الاستحقاق والجدارة وتحقيق مبادئ الشفافية والعدل وتكافؤ الفرص ".

وجاء في الفصل الثاني عشر تحت عنوان (الترفيع وتعديل الأوضاع وإشغال الوظائف الإشرافية) تحت عنوان (إشغال الوظائف الإشرافية) المادة (89) منه: "ب- تتم عملية الاختيار من بين الموظفين الذين تنطبق عليهم شروط إشغال الوظائف الإشرافية وفق أسس الكفاءة والجدارة. ج- يجوز ترشيح أكثر من موظف ممن تنطبق عليهم شروط شغل الوظيفة وإجراء امتحانات تنافسية أو مقابلات أو كليهما من اللجنة التي تشكل لهذه الغاية "

المطلب الثاني: القاعدة الثانية (القوة)

وقاعدتها الرئيسة أيضاً قول الله تعالى: ﴿إِنَّ خَيْرَ مَنِ ٱسْتَـْٔجَرْتَ ٱلْقَوِىُّ ٱلْأَمِينُ﴾، وقول رسول الله ﷺ: "المؤمن القوي خير وأحب إلى الله من المؤمن الضعيف وفي كل خير"[1].

فعلى المسؤول أن يراعي في اختيار الموظف ضمن هذه القاعدة ما يوافق طبيعة الوظيفة التي ستوكل إلى الموظف وإلى ذلك يشير الإمام ابن تيمية رحمه الله بقوله: "والقوة في كل ولاية بحسبها، فالقوة في إمارة الحرب: ترجع إلى شجاعة القلب، وإلى الخبرة بالحروب والمخادعة فيها ـ فإن الحرب خدعة ـ وإلى القدرة على أنواع القتال من رمي وطعن وضرب وركوب وكر وفر ونحو ذلك، قال الله تعالى: ﴿وَأَعِدُّوا۟ لَهُم مَّا ٱسْتَطَعْتُم مِّن قُوَّةٍ وَمِن رِّبَاطِ ٱلْخَيْلِ تُرْهِبُونَ بِهِۦ عَدُوَّ ٱللَّهِ وَعَدُوَّكُمْ﴾[2]. والقوة في الحكم

(1) اخرجه مسلم في كتاب: القدر، باب: في الأمر بالقوة وترك العجز (حديث: 2664) (4/ 2052).

(2) سورة الأنفال، آية (60).

بين الناس، ترجع إلى: العلم بالعدل الذي عليه الكتاب والسنة، وإلى القدرة على تنفيذ الأحكام"[1].

والقوة المشروطة في الموظف العام ليكون أهلاً للوظيفة هي القدرة المؤهلة للنهوض بالعمل المسند إلى المكلف، فقد يكون الموظف قادراً على القيام بالعمل مع الضعف أو التقصير فيولى من هو أكثر منه كفاية[2]. قال عمر رضي الله عنه: "إني لأتحرج أن أستعمل الرجل وأنا أجد أقوى منه"[3]. لذلك عندما ولى شرحبيل بن حسنة على الشام، ثم عزله، وأضاف عمله إلى معاوية بن أبي سفيان فقال شرحبيل يسأل الخليفة: "أعن سخطة نزعتني؟ قال: لا، ولكن رأينا من هو أقوى منك، فتحرجنا من الله أن نقرك وقد رأينا من هو أقوى منك"[4].

ثم إن القوة المطلوبة للعمل تتنوع إلى قوة بدن ولياقة صحية، وقوة عقل ورأي أو مؤهل علمي، وقوة قلب أو مؤهلات نفسية وشخصية، وعليه فإن الإدارة الإسلامية تشترط في الموظف العام شروطاً تعود إلى الاستيثاق من قوته وقدرته على الكفاية في العمل من أهمها[5]:

أولاً: المؤهلات العلمية والفنية والشخصية.

ثانياً: اللياقة الصحية.

---

(1) ابن تيمية، السياسة الشرعية، ص18.

(2) القرشي، غالب عبد الكافي، أوليات الفاروق في السياسة والإدارة والقضاء، دار الوفاء، المنصورة، 1429هـ ـ 2008م، ج2، ص 250.

(3) المتقي الهندي، كنز العمال، (حديث: 14333) (5/ 769). ابن سعد، الطبقات الكبرى، ج3، ص 305.

(4) رواه ابن أبي شيبة (المصنف) (189/6). الطبري، تاريخ الأمم والملوك، ج2، ص 490. آل عيسى، عبد السلام بن محسن، دراسة نقدية في المرويات الواردة في شخصية عمر بن الخطاب وسياسته الإدارية رضي الله عنه، ط11، عمادة البحث العلمي بالجامعة الإسلامية، المدينة المنورة، 1423هـ ـ 2002م، ج2، ص627 وقال: الأثر حسن.

(5) عبد الهادي، حمدي أمين، الفكر الإداري الإسلامي والمقارن الأصول العامة، ط5، دار الفكر العربي، 1985م، ص 189. سليمان، الوظيفة العامة، ص 210 ـ 211.

وفيما يلي بيان ذلك:

أولاً: المؤهلات العلمية والفنية والشخصية

اهتم الإسلام بالعقل الذي هو وسيلة العلم، وبنى عليه التكاليف الشرعية - فالمرء لا يحاسب إن لم يكن ذا عقل كما هو معلوم بالشرع - إذ جعل الله تعالى الإنسان أفضل مخلوقاته وميزه عن غيره بالعقل والعلم، وعلمه بالقلم ما لم يعلم، فالعلم أساس الأعمال وإمامها ومصححها، فكما أنه لا فائدة للعلم بالأعمال كذلك لا ينتفع عمل بلا علم. فالعلم والعمل توأمان لا ينفكان عن بعضهما[1].

ولما كانت الإدارة الإسلامية تسعى إلى إيجاد موظف يؤدي عمله على أتم وجه، فقد حرصت على أن توجد الموظف المؤهل علمياً وفنياً وشخصياً. لذا فقد تضافرت الأدلة من الكتاب والسنة على فضل العلم والعلماء. قال الله سبحانه وتعالى: ﴿ اقْرَأْ بِاسْمِ رَبِّكَ الَّذِي خَلَقَ ۝١ خَلَقَ الْإِنسَانَ مِنْ عَلَقٍ ۝٢ اقْرَأْ وَرَبُّكَ الْأَكْرَمُ ۝٣ الَّذِي عَلَّمَ بِالْقَلَمِ ۝٤ عَلَّمَ الْإِنسَانَ مَا لَمْ يَعْلَمْ ﴾[2]. وقال الله تعالى: ﴿ يَرْفَعِ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا مِنكُمْ وَالَّذِينَ أُوتُوا الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ ﴾[3]. وقال الله تعالى: ﴿ قُلْ هَلْ يَسْتَوِي الَّذِينَ يَعْلَمُونَ وَالَّذِينَ لَا يَعْلَمُونَ ۗ إِنَّمَا يَتَذَكَّرُ أُولُو الْأَلْبَابِ ﴾[4]. وقال الله تعالى: ﴿ إِنَّمَا يَخْشَى اللَّهَ مِنْ عِبَادِهِ الْعُلَمَاءُ ﴾[5].

وقال رسول الله ﷺ: "طلب العلم فريضة على كل مسلم"[6]. وعن أبي الدرداء رضي الله عنه قال: سمعت رسول الله ﷺ يقول: "من سلك طريقاً يلتمس فيه علماً سهل الله له طريقاً إلى الجنة، وإن الملائكة لتضع أجنحتها لطالب العلم رضى بما يصنع، وإن العالم ليستغفر له من في السموات ومن في الأرض حتى الحيتان في الماء، وفضل

(1) عيسى، حقائق عن التصوف، ص70.

(2) سورة العلق: آية (1 - 5).

(3) سورة المجادلة: آية (11).

(4) سورة الزمر: آية (9).

(5) سورة فاطر: آية (28).

(6) سبق تخريجه ص90.

العالم على العابد كفضل القمر على سائر الكواكب، وإن العلماء ورثة الأنبياء، وإن الأنبياء لم يورثوا ديناراً ولا درهماً، إنما ورثوا العلم فمن أخذه أخذ بحظ وافر"[1].

قال الجويني: "يكفي من البصيرة: المؤهل العلمي والفني ما ينتهض ركناً وذريعة إلى تحصيل الغرض المقصود في الأمر المفوض، فالذي ينتصب بجباية الصدقات ينبغي أن يكون بصيراً بالأموال الزكائية، ونصبها وأوقاصها، وما أوجبه الله فيها"[2].

واختلال المؤهل العلمي يؤدي إلى اختلال الوظيفة وعجزها عن تحقيق أهدافها.

ويلفت القلقشندي النظر إلى أثرين سلبيين من آثار استعمال العاجز أو الجاهل في الوظائف العامة[3]:

الأول: إن نقص كفاءة أحد العاملين في التنظيم عن بقية زملائه، يولد في نفسه الحقد عليهم، وهذا يؤدي إلى التنافر والصراع في التنظيم، وهو أمر مضر بالعمل.

الثاني: أن نقص الكفاءة في العاملين في مهنة ما إذا انتشر بينهم أدى إلى انخفاض شأن هذه المهنة أو الوظيفة، وعاد ذلك فساداً على المنتفعين بها والعاملين فيها على السواء.

والقول باشتراط المؤهلات العلمية والفنية والشخصية هو ما عليه العمل في نظام الخدمة المدنية الأردني، حيث جاء في الفصل التاسع تحت عنوان (التعيين) في المادة (41) منه: "... ب- تحدد الدوائر من خلال نماذج يعدها الديوان لهذه الغاية جميع الوظائف المطلوبة وفق فئاتها ودرجاتها ووصفها الوظيفي والتخصص المناسب، وأي مهارات أو خبرات مطلوبة لإشغالها.... د- باستثناء التعيين على وظائف الفئة الثالثة، تقوم الدوائر بالطلب من ديوان ترشيح طالبي التوظيف لتعبئة شواغرها وفق التخصصات

---

(1) أخرجه: أحمد في (مسنده) (حديث: 21763) (5/ 196)، قال محققه شعيب الأرنؤوط: حسن لغيره. وأبو داود في (سننه) في كتاب: العلم، باب: الحث على طلب العلم (حديث: 3641) (2/ 341)، والترمذي في (سننه) كتاب: العلم، باب: فضل العلم (حديث: 2646) (5/28). وقال: هذا حديث حسن. وابن حبان في (صحيحه) كتاب: العلم، باب: الزجر عن كتبه المرء السنن (حديث: 188) (1/ 289) قال محققه شعيب الأرنؤوط: حديث حسن.

(2) الجويني، الغياثي، ص 136.

(3) سليمان، الوظيفة العامة، ص 212 ـ 213. القلقشندي، صبح الأعشى، ج1، ص115. ج1، ص172.

والمؤهلات المناسبة لشغل الوظائف الشاغرة خلال شهر واحد من تاريخ صدور جدول تشكيلات الوظائف".

ثانياً: اللياقة الصحية

على الدولة أن تراعي فيمن تسعى لتوظيفه أن يكون متمتعاً بسمات جسمية مؤهلة لممارسة عمله، وإن كانت بعض الأعمال يمكن قبول عمل من تنقصه بعض السمات الشخصية - كالآذان في حق الأعمى - إنما المقصود بذلك: قدرة الموظف على أداء عمله الذي سيناط به على أتم وجه.

ولذلك كان من الصفات الطبيعية للقائد: أن يكون تام الأعضاء قواها مواتية أعضاءها على الأعمال التي شأنها أن تكون بها، ومتى همَّ عضوٌ ما مِن أعضائها بعمل، يكون قد أتى عليه بسهولة[1].

وقد ذكر الماوردي في الشروط المعتبرة في الإمامة: سلامة الحواس من السمع والبصر واللسان؛ ليصح معها مباشرة ما يدرك بها، وسلامة الأعضاء من نقص يمنع من استيفاء الحركة وسرعة النهوض[2]. فإذا طرأ على بدنه من نقص في الحواس أو الأعضاء، فالذي لا يمنع حينئذ من صحة الإمامة في عقد ولا استدامة، هو: ما لا يؤثر فقده في رأي ولا عمل ولا نهوض ولا يشين في المنظر[3].

فاشتراط الصحة الجيدة وسلامة الحواس والأعضاء؛ من أجل إنجاز العمل على أحسن وأدق وجهة وأكملها، وليس المراد به اشتراط الجمال في هذه الأعضاء، إذ إن في المرض أو النقص أو الضعف سبب في تأخر إنجاز العمل، أو عدم إتمامه على الوجه المراد[4].

---

(1)عبد الهادي، الفكر الإداري، ص 256.

(2) الماوردي، الأحكام السلطانية، ص 19.

(3) المرجع السابق، نفسه، ص 43 ـ 48.

(4) عبيدات، زهاء الدين، القيادة والإدارة التربوية في الإسلام، ط1، دار البيارق، عمان، 1422هـ ـ 2001م، ص 234.

ومع هذا فقد كلف الله سبحانه وتعالى الإنسان في جميع أمور الحياة جميعاً حسب طاقته المتفاوتة، فيقدم بما عليه من طاعة وعبادة وعمل وفق القدرات الذاتية[1].

قال الله تعالى: ﴿ لَا يُكَلِّفُ ٱللَّهُ نَفْسًا إِلَّا وُسْعَهَا لَهَا مَا كَسَبَتْ وَعَلَيْهَا مَا ٱكْتَسَبَتْ رَبَّنَا لَا تُؤَاخِذْنَآ إِن نَّسِينَآ أَوْ أَخْطَأْنَا رَبَّنَا وَلَا تَحْمِلْ عَلَيْنَآ إِصْرًا كَمَا حَمَلْتَهُۥ عَلَى ٱلَّذِينَ مِن قَبْلِنَا رَبَّنَا وَلَا تُحَمِّلْنَا مَا لَا طَاقَةَ لَنَا بِهِۦ ﴾[2]. يقول سيد قطب في تفسير الآية إن (العقيدة تعترف بالإنسان إنساناً لا حيواناً ولا حجراً، ولا ملكاً، ولا شيطاناً، تعترف به كما هو بما فيه من ضعف وما فيه من قوة، وتأخذه وحدة شاملة مؤلفة من جسد ذي نوازع وعقل ذي تقدير، وروح ذي أشواق، وتفرض عليه التكاليف ما تعطي وتراعي النسق بين التكليف والطاقة بلا مشقة ولا إعنات، وتلبي كل حاجات الجسد والعقل والروح في تناسق يمثل الفطرة، ثم تحمل الإنسان بعد ذلك تبعة اختياره للطريق الذي يختار"[3].

وعلى هذا يجب على الإدارة عند تعيينها لموظفيها أن تراعي فيهم هذه القدرات الفردية، فإن هناك أموراً لا يستطيع بعض الأفراد القيام بها نتيجة عدم قدراتهم الجسدية أو العقلية، فلا بد عليها إذن من أجل نجاح العملية الإدارية أن تراعي هذه الفوارق بين الموظفين.

واشتراط اللياقة الصحية هو ما عليه العمل في نظام الخدمة المدنية الأردني، حيث جاء في الفصل التاسع تحت عنوان (شروط التعيين) في المادة (43) منه: "يشترط فيمن يعين في أي وظيفة أن يكون:... ج- سالماً من الأمراض والإعاقات البدنية والعقلية التي تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيعين فيها بموجب قرار من المرجع الطبي المختص، على أنه يجوز تعيين ذوي الإعاقة ما لم تكن إعاقته تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيعين فيها بشهادة من المرجع الطبي المختص".

---

(1) حرب، سامح حسن (2002م)، مبادئ الأسلوب الإداري في الإسلام، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة اليرموك، إربد، الأردن، ص54.

(2) سورة البقرة: آية (286).

(3) قطب، في ظلال القرآن، ج1، ص344.

المطلب الثالث: القاعدة الثالثة (اختيار الأصلح "وضع الموظف المناسب في المكان المناسب")

يركز الإسلام على اتخاذ الصلاحية أساساً لتولي الوظائف العامة والقيادية، بحيث لا يجوز تولية من لا صلاحية له، أو ترك الأصلح وتعيين الأقل صلاحية، ذلك أن الوظيفة العامة ليست مجرد وسيلة قانونية لتنفيذ السياسة العامة للدولة، بل هي معيار حقيقي لتقدمها، والموظف في حقيقته هو الممثل الحقيقي للدولة والمعبر القانوني عن إرادة الأشخاص الاعتبارية العامة[1].

وقد حذر النبي ﷺ من هذا الأمر، حيث قال رسول الله ﷺ: "إذا ضيعت الأمانة فانتظر الساعة؟ " قال: كيف إضاعتها يا رسول الله قال: " إذا أسند الأمر إلى غيره أهله فانتظر الساعة"[2]. وقد قيل: "استعينوا على كل صنعة بصالح أهلها"[3]. "فيجب على كل من ولي شيئاً من أمر المسلمين من هؤلاء وغيرهم أن يستعمل فيما تحت يده في كل موضع أصلح من يقدر عليه ولا يقدم الرجل لكونه طلب الولاية أسبق في الطلب"[4].

ومبدأ اختيار الأصلح هو من القواعد المقررة في نظام الإدارة الإسلامية قائم في حقيقته على مبدأ الاختبار، وهذا ما وصى به علي رضي الله عنه مالك بن الأشتر عندما ولاه مصر فقال: "ثم لا يكن اختيارك إياهم على فراستك واستنامك وحسن الظن منك، فإن الرجال يتعرفون لفراسات الولاة بتصنعهم وحسن حديثهم، وليس وراء ذلك من النصيحة والأمانة شيء، ولكن اختبرهم بما ولوا للصالحين قبلك، فاعمد

---

(1) ابو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية، ص7.

(2) سبق تخريجه ص52.

(3) ورد هذا على أنه حديث عن النبي ﷺ ولكنه حديث موضوع. أخرجه السخاوي، شمس الدين محمد بن عبد الرحمن (ت 902هـ)، المقاصد الحسنة في بيان كثير من الأحاديث المشتهرة، دار الكتاب العربي(حديث: 105) (1/ 113)، العجلوني، إسماعيل بن محمد (ت 1162هـ)، كشف الخفاء ومزيل الإلباس عما اشتهر من الأحاديث على السنة الناس، ط3، دالر الكتب العلمية، بيروت، 1408هـ- 1988م، (حديث340) (1/ 122). وهو في علم الإدارة صحيح المعنى إذ يتضمن حرص الإدارة على استعمال الأصلح في كل مكان وزمان ووضع الرجل المناسب في المكان المناسب.

(4) ابن تيمية، مجموع الفتاوى، ج28، ص138.

لأحسنهم كان في العامة أثراً، وأعرفهم بالأمانة وجهاً، فإن ذلك دليل على نصيحتك لمن وليت أمره"[1].

وقد يكون الاختبار موقفاً يرى فيه حسن تصرف المراد توليته ومعالجته للقضايا التي تطرح أمامه. فلما أراد عمر بن هبيرة[2] أن يولي إياس بن معاوية على أحد الولايات أجرى له اختباراً انطوى على عدة أسئلة كانت لازمة للاستيثاق من صلاحيته لهذه الوظيفة، فقد سأله عمر:" أتقرأ القرآن؟ قال: نعم. قال: فهل تفرض الفرائض؟ قال: نعم، قال: فهل تعرف من أيام العرب شيئاً؟ قال: أنا بها أعلم. قال: فهل تعرف من أيام العجم شيئاً؟ قال: أنا بها أعلم، قال عمر: إني أريد أن أستعين بك، قال: إياس، إنَّ في ثلاثاً لا أصلح معهن للعمل، قال عمر: ما هن؟ قال إياس: أنا دميم كما ترى، وأنا حديد، وأنا عيّ، قال عمر: أما الدمامة فإني لا أريد أن أحاسن بك، وأما العيُّ فإني فإن أراك تعرب عن نفسك، وأما سوء الخلق فيقومك السوط[3].

ومن صور الاختبار لاختيار الأصلح:

1- المقابلة الشخصية ـ أي الاختبار الشفهي.
2- الاختبار التحريري.
3- الاختبار العملي، كما إذا كانت الوظيفة مهنية.
4- التجربة لمدة معينة، كأن يعمل ثلاثة أشهر بمكافأة، مالية تحت الاختبار وقبل توقيع أي التزام تعاقدي[4].

وتأسيساً على هذا يجب على ولي الأمر أن يختار لكل وظيفة أكفأ من عنده، فإذا فعل ذلك كف الناس عن المطالبة بوظيفة أو رئاسة، أو أن يتطلعوا إلى ولاية؛ لأن

---

(1) ابن أبي الحديد، شرح نهج البلاغة، ج17، ص77.

(2) هو: أبو المثنى عمر بن هبيرة بن سعد بن عدي، أمير من الدهاء الشجعان، ولاه عمر بن عبد العزيز الجزيرة، وفي خلافة يزيد بن عبد الملك ولاه إمارة العراق وخراسان، فكانت إقامته في الكوفة، ثم عزله هشام بن عبد الملك سنة (105هـ) ومات سنة 110هـ. انظر، الزركلي، الأعلام (5/ 68 ـ 69)، ابن خلكان، وفيات الأعيان (2/ 71).

(3) الطرطوشي، سراج الملوك، ج2، ص 588. ابن قتيبة، عيون الأخبار، ج1، ص7.

(4) الدغيثر، عبد العزيز بن سعد، الرقابة الإدارية، ص26.
www.olobathony.com/vb.showthread.php.

حقهم في ذلك كله سوف يأتيهم دون طلب أو رجاء أو سؤال أو وساطة أو رشوة أو غير ذلك من أساليب الفساد التي تتخذ للوصول إلى ما يريدون؛ إذ كل وظيفة وكل رئاسة سوف يشغلها أقدر الناس عليها، وسوف يأتي لكل شخص ما يستطيع القيام به والنهوض به، أما إذا خرج عن هذه القاعدة فعدل عن تعيين الأكفاء، واتجه إلى غيره وأطاع هواه وقرابته وصداقته، فعند ذلك يصرف الناس إلى البحث عن وظيفة ورئاسة ولو كان ذلك بالوسائل غير المشروعة للحصول على مبتغاهم، وبذلك يكون قد خان الله ورسوله والمؤمنين، وخان أمانته التي أمره الله بحفظها وأدائها على وجهها[1]. قال الله تعالى: ﴿ يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُواْ لَا تَخُونُواْ ٱللَّهَ وَٱلرَّسُولَ وَتَخُونُوٓاْ أَمَٰنَٰتِكُمْ وَأَنتُمْ تَعْلَمُونَ ﴾[2].

واشتراط اختيار الأصلح هو ما عليه العمل في نظام الخدمة المدنية الأردني، حيث جاء في الفصل التاسع تحت عنوان (التعيين) في المادة (41) منه: "... ج- يتم إجراء الامتحانات التنافسية و/أو المقابلات الشخصية لإشغال الوظائف الشاغرة وفقاً لتعليمات اختيار وتعيين الموظفين".

ومن هذا كله يتبين لنا أن الوظائف والأعمال القيادية في الدولة الإسلامية قائمة على أساس الكفاءة والعلم والقوة والأمانة، فمتى توافرت هذه الصفات في شخص فإنه يكون صالحاً لتولي الوظيفة العامة، وإذا فقد الموظف أثناء عمله أياً من هذه الصفات فإنه يعزل ويعين غيره، أو يعين في منصب آخر[3]، أو يخضع لتدريب لكي تعود له الصفة التي فقدها إذا كانت تعاد بالتدريب.

قال الماوردي في أسباب العزل: "أما العزل فضربان:...الضرب الثاني: أن يكون العزل لسبب دعا إليه، وأسبابه ثمانية أوجه: أحدها: أن يكون سببه خيانة ظهرت منه، فالعزل من حقوق السياسة مع استرجاع الخيانة والمقابلة عليها بالزواجر المقومة...الوجه الثاني: أن يكون سببه عجزه وقصوره كفايته، فالعمل بالعجز مضاع... فإن كان لثقل

---

(1) فهمي، مصطفى أبو زيد، فن الحكم في الإسلام، المكتب المصري الحديث، القاهرة، 1981م، ص 110 ـ 113.

(2) سورة الأنفال: آية (27).

(3) مصطفى، الوظيفة العامة، ص57.

ما تقلده من العمل جاز أن يقلد ما هو أسهل، وإن كان القصور منه وضعف حزمه لم يكن أهلاً لتقليد ولا عمل.

الوجه الثالث: أن يكون السبب إخلال العمل من عسفه أو جزفه، فهذا السبب زائد على الكفاية وخارج عن السياسة، والوزير المقلد فيه بين خيارين: إما أن يعزله بغيره، وإما أن يكفه عن عسفه وجزفه إن كف. الوجه الرابع: أن يكون سببه انتشار العمل به لينه وقلة هيبته، فهذا السبب موهن للسياسة والوزير فيه بين خيارين: إما أن يعزل بمن هو أقوى وأهيب، وإما أن يضم إليه من تتكامل به القوة والهيبة، وخياره فيه معتبر بالأصلح. ويجوز أن يقلد بعد صرفه ما لا يستنصر فيه بضعفه... الوجه السادس: أن يكون سببه وجود من هو أكفأ منه، فيراعى حال الأكفأ، فإن كان فضل كفايته مؤشراً في زيادة العمل به، كان عزل الناظر به من لوازم السياسة ولم يسغ فيها إقراره على عمله؛ وإن لم يؤثر في زيادة العمل كان عزل الناظر عن طريق الأولى في تقديم الأكفاء وتخير الأعوان، وإن جاز في السياسة إقرار الناظر على عمله لنهوضه به، وقد قيل: "إذا ذهبت المميز هلك المبرز"[1].

والأخذ بمبدأ الاختبار هو ما عليه العمل في نظام الخدمة المدنية الأردني، حيث جاء في الفصل التاسع تحت عنوان (مدة التجربة) في المادة (62) منه:" أ- يخضع الموظف المعين في الخدمة المدنية لمدة سنة تحت التجربة تبدأ من تاريخ مباشرته العمل في وظيفته ويتم تثبيته أو إنهاء خدمته في ضوء نتائج تقييم أدائه أثناء مدة التجربة بموجب قرار من المرجع المختص بالتعيين " وجاء في الفصل الحادي عشر تحت عنوان (إدارة وتقييم الأداء) في المادة (75) منه: "أ- بعد اكتساب تقارير الأداء الصفة النهائية يقوم المرجع المختص باتخاذ الإجراءات التالية :1- إذا تبين أن التقدير الوارد في تقرير الأداء السنوي لأي موظف بدرجة متوسط، فيلفت نظره خطياً ويطلب منه معالجة مظاهر تقصيره وتحسين أدائه وإنتاجيته....4- إذا كان تقدير الموظف في تقرير الأداء السنوي بتقدير ضعيف لسنتين متتاليتين تنهى خدمته بقرار من المرجع المختص".

---

(1) الماوردي، قوانين الوزارة، ص115 ـ 118.

وبناء على هذا فإذا تحققت هذه القواعد الثلاثة (القوة، والأمانة، واختيار الأصلح) فإن الفساد يكاد يكون معدوماً فيما إذا تولى الموظف عمله وهذا ما سعت إليه الإدارة الإسلامية وحرصت عليه، لذا فإن على الدولة التي تسعى وتحرص على القضاء على الفساد الإداري فيها أن توجد ابتداء موانع وجوده؛ لأن هذه من الواجب العيني عليها؛ فما لا يتم الواجب إلا به فهو واجب.

المبحث الثاني
القائـد الإداري

يعد القائد الإداري اللبنة الأم في أي عمل، فبصلاحه يصلح من هو تحت إمرته ومن معه وبفساده يفسدون، لهذا حرصت الإدارة الإسلامية على إخراج القائد الإداري القادر على تطبيق قانونها. ومن الأساليب التي حرصت الإدارة الإسلامية على تمثلها في القائد الإداري لقيادة مؤسسته وعلاج ما قد يظهر من فساد فيها بعد تولي الموظف لوظيفته: أسلوب الترغيب والذي يقصد به: "استخدام أساليب التحفيز المختلفة التي من شأنها أن تجعل الموظفين يقبلون على عملهم بنفس راضية وبحماس متدفق، فينجزون إنجازاً عالياً وينتجون إنتاجاً بعيداً عن مواطن الزلل والانحراف"[1]. ومن الضروري التنوع في أساليب وآليات التحفيز[2] الوظيفي مادياً ومعنوياً، فلا توجد قوة مؤثرة على معظم النفوس أقوى من الحوافز[3]. والإسلام يربط الحوافز بالعمل وهو ما يقتضي أن يكون ثمة تحليل لسائر أنواع العمل تحدد في ضوئه أوصاف العامل القائم به وكذلك معدلات أدائه ومستوياته ودرجاته، وهو ما يسعى الفكر الإداري العلمي في أحدث اتجاهاته إلى الأخذ به[4].

وتقسم أساليب التحفيز إلى نوعين: معنوي ومادي، وفيما يلي بيانهما في مطلبين:

المطلب الأول: الحافز المعنوي

يعد هذا الحافز من أهم عوامل نجاح المؤسسة وتقدمها في القضاء على عوامل الفساد فيها، وذلك لتعلقه بالعامل مباشرة الذي يعد العنصر الأهم من عناصر الإنتاج

(1) أبو سن، استخدام أساليب الترغيب والترهيب لمكافحة الفساد، ص97.

(2) يقصد بالتحفيز: دفع الفرد لاتخاذ سلوك معين أو إيقافه أو تغييره. والحوافز يمكن أن تتمثل في مجموعة العوامل والمؤثرات التي تدفع العاملين أياً كان موقعهم نحو بذل جهد أكبر للإقبال على تنفيذ مهامهم بجد وكفاءة لرفع مستوى العمل كماً ونوعاً. الجودة، عادل، الحوافز، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، دمشق، ص13، 15.

(3) الشيخلي، أخلاقيات الوظيفية، ص96.

(4) عبد الهادي، الفكر الإداري، ص194.

والمتحكم في العملية الإنتاجية وعقلها المؤثر، وهو المستهدف من وضع نظام للحوافز، ولا بد لهذا النظام من المساهمة في إشباع بعض من رغباته وأحاسيسه ومشاعره واحتياجاته التي لا بد من فهمها للتعامل معها[1].

ويقصد بالحافز المعنوي به: "الحافز الذي يعتمد على غرس الثقة في نفس الموظف من أجل اتخاذ القرارات وحسن التعامل بين الرؤساء والمرؤوسين في موقع العمل"[2].

وهو حافز مشترك ما بين القائد والمرؤوس، وهو قسمان:

القسم الأول: صفات القائد الإداري التي ترفع الحالة المعنوية

القائد الإداري يقود مجموعة من الأفراد من أجل تحقيق أهداف المنظمة، ولن يتمكن من الوصول إلى تلك الأهداف ما لم يحصل على تعاون من الأفراد الذين يعملون معه، ولن يحدث هذا التعاون الاختياري إلا من أفراد يتمتعون بحالة معنوية مرتفعة، ومن ثَم يجب أن يكون القائد الإداري متمتعاً بمجموعة من الصفات التي تمكنه من رفع الحالة المعنوية لمرؤوسيه وتمنعهم من الانحراف والفساد، وهي تلك الصفات التي يتمتع بها كل قائد ناجح وفعال[3]، وأهم هذه الصفات ما يلي:

أولاً: القدوة الحسنة

سيد القدوة الحسنة رسول الله ﷺ قال الله تعالى: ﴿ لَّقَدْ كَانَ لَكُمْ فِي رَسُولِ ٱللَّهِ أُسْوَةٌ حَسَنَةٌ لِّمَن كَانَ يَرْجُواْ ٱللَّهَ وَٱلْيَوْمَ ٱلْآخِرَ وَذَكَرَ ٱللَّهَ كَثِيرًا ﴾[4].

فهذه الآية الكريمة أصل كبير في التأسي برسول الله ﷺ بأقواله وأفعاله وأحواله[5]. وأصول القدوة الحسنة التي ينبغي أن يتمتع بها القائد الإداري ليكون قدوة

---

(1) الجودة، الحوافز، ص19.

(2) ابو سن، استخدام أساليب الترغيب والترهيب لمكافحة الفساد، ص97.

(3) ابو العينين، جميل جودت، أصول الإدارة من القرآن والسنة، ط1، دار ومكتبة الهلال، ودار البحار، بيروت، 2002م، ص238.

(4) سورة الأحزاب: آية (21).

(5) ابن كثير، تفسير القرآن العظيم، ج3، ص626.

طيبة لمن ولاه الله تعالى أمرهم ترجع إلى أصلين كبيرين هما: حسن الخُلق وموافقة العمل للقول[1]. وهو ما كانت عليه سيرته ﷺ وسائر الأنبياء عليهم صلوات الله من قبله.

أما حسن الخلق: فقد زكى الله تعالى عبده محمداً ﷺ بالقول المعظم ﴿ وَإِنَّكَ لَعَلَىٰ خُلُقٍ عَظِيمٍ ﴾[2]. ولما سئلت عائشة رضي الله عنها عن خلقه ﷺ قالت: "كان خُلقُه القرآن"[3].

أما الأصل الثاني: وهو موافقة العمل للقول، فهي أيضاً سنته عليه الصلاة والسلام وسائر الأنبياء عليهم الصلاة والسلام قال رسول الله ﷺ: "إذا سمعتم الحديث عني يعرفه قلوبكم وتلين له أشعاركم وأبشاركم وترون أنه منكم قريب فأنا أولاكم به، وإذا سمعتم الحديث عني تنكره قلوبكم وتنفر أشعاركم وأبشاركم وترون أنه منكم بعيد فأنا أبعدكم منه"[4].

وقد بين علي رضي الله عنه أثر صفات القائد على مرؤوسيه وأنهم ينظرون إليه ويعدونه قدوة لهم، وذلك بقوله لعمر رضي الله عنه عندما قدم بشير بن الخصاصية بخمس الفيء إلى المدينة بعد معركة القادسية من مُلك كسرى، ووضعه بين يدي عمر رضي الله عنه، دهش عمر رضي الله عنه لما رأى من كثرته ونفاسته وإحضار المسلمين له كاملاً، فالتفت إلى من حوله يقول: "إن قوماً أدوا هذا لأمناء" فأجابه علي رضي الله عنه قائلاً: "إنك عففت فعفت رعيتك ولو رتَعْتَ لرتعت"[5].

ومن هنا كانت القدوة الحسنة عاملاً كبيراً في صلاح الموظف أو فساده؛ لأن التأثر بالأفعال والسلوك أبلغ وأكثر من التأثر بالكلام وحده، ومن ثَم فإن القائد

---

(1) جرار، حسني أدهم، القدوة الصالحة أخلاق قرآنية ونماذج ربانية، ط2، دار الضياء، عمان، 1417هـ - 1997م، ص12.

(2) سورة القلم: آية (4).

(3) سبق تخريجه ص178.

(4) أخرجه أحمد في (مسنده) (حديث: 6102) (3/ 570) وقال محققه شعيب الأرنؤوط: إسناده صحيح على شرط مسلم. الألباني (صحيح الجامع) (حديث: 612) (1/166).

(5) ابن كثير، البداية والنهاية، ج7، ص78.

الناجح هو الذي يهدي إلى الحق بعمله وإن لم ينطق بكلمة[1]. إذ الناس على دين ملوكهم[2].

ومن هنا ينبغي على القائد الإداري أن لا يأمر بأمر ويخالفه أو ينهى عن أمر ويفعله؛ لئلا يكون كما قال الله تعالى عن اليهود: ﴿أَتَأْمُرُونَ النَّاسَ بِالْبِرِّ وَتَنسَوْنَ أَنفُسَكُمْ وَأَنتُمْ تَتْلُونَ الْكِتَابَ ۚ أَفَلَا تَعْقِلُونَ﴾[3]، فقد ذم الله تعالى صنعهم هذا ونبههم على خطئهم في حق أنفسهم إذ كانوا يأمرون الناس بالخير ولا يفعلونه[4]. قال الله تعالى: ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لِمَ تَقُولُونَ مَا لَا تَفْعَلُونَ ۝٢ كَبُرَ مَقْتًا عِندَ اللَّهِ أَن تَقُولُوا مَا لَا تَفْعَلُونَ﴾[5]. فتكون العاقبة كما قال رسول الله ﷺ "يجاء بالرجل يوم القيامة فيلقى في النار، فتندلق أقتابه في النار، فيدور كما يدور الحمار برحاه، فيجتمع أهل النار عليه فيقولون: أي فلان ما شأنك؟ ألست كنت تأمر بالمعروف وتنهى عن المنكر؟ قال: كنت آمركم بالمعروف ولا آتيه، وأنهاكم عن المنكر وآتيه"[6].

ثانياً: الرفق والإحسان

يعد هذا الجانب الإنساني من أحدث الاتجاهات العلمية المعاصرة، فقد ثبت فشل المبادئ العلمية البحتة التي تهمل الجانب الإنساني عن الإدارة، ولهذا السبب اتجهت معظم النظريات العلمية الحديثة إلى الاهتمام بكل شؤون العاملين في التنظيم الإداري، في حين أن مثل هذا الأمر يعد من المسلمات البديهية في التنظيم الإداري الإسلامي[7].

---

(1) جرار، القدوة الحسنة، ص9.

(2) الماوردي، قوانين الوزارة، ص143.

(3) سورة البقرة: آية (44).

(4) ابن كثير، تفسير القرآن العظيم، ج1، ص125.

(5) سورة الصف: آية (2 ـ 3).

(6) أخرجه البخاري في كتاب: بدء الخلق، باب: صفة النار وأنها مخلوقة (حديث: 3267).

(7) أدهم، الإدارة الإسلامية، ص17.

ذلك أنه ينطلق من الكتاب والسنة اللذان هما الحاكمان على سلوك الفرد. قال الله تعالى: ﴿إِنَّ ٱللَّهَ يَأۡمُرُ بِٱلۡعَدۡلِ وَٱلۡإِحۡسَٰنِ﴾[1]، فأمر الله سبحانه وتعالى بالإحسان وحث عليه، ولمزيد عنايته به وعظيم منزلته نوه الله سبحانه وتعالى بفضله، وأخبر في كتابه العزيز أنه يحب المحسنين، وأنه معهم، وأن رحمته قريبة منهم، وكفى بذلك فضلاً وتشريفاً، قال الله تعالى: ﴿وَأَحۡسِنُوٓاْۚ إِنَّ ٱللَّهَ يُحِبُّ ٱلۡمُحۡسِنِينَ﴾[2]. وقال الله تعالى: ﴿وَٱللَّهُ يُحِبُّ ٱلۡمُحۡسِنِينَ﴾[3]، وقال تعالى: ﴿إِنَّ رَحۡمَتَ ٱللَّهِ قَرِيبٞ مِّنَ ٱلۡمُحۡسِنِينَ﴾[4]، وقال الله تعالى: ﴿إِنَّ ٱللَّهَ مَعَ ٱلَّذِينَ ٱتَّقَواْ وَّٱلَّذِينَ هُم مُّحۡسِنُونَ﴾[5].

ومن رحمته وفضله سبحانه وتعالى أن جعل الجزاء من جنس العمل، فجعل ثواب الإحسان إحساناً، فمن أحسن عمله أحسن الله جزاءه، قال الله تعالى: ﴿هَلۡ جَزَآءُ ٱلۡإِحۡسَٰنِ إِلَّا ٱلۡإِحۡسَٰنُ﴾[6]، وقال الله تعالى: ﴿لِّلَّذِينَ أَحۡسَنُواْ ٱلۡحُسۡنَىٰ وَزِيَادَةٞ﴾[7].

وقد بين الله سبحانه وتعالى عظم هذا الخلق في القائد عندما امتن على نبيه محمد ﷺ به، فقال الله تعالى: ﴿فَبِمَا رَحۡمَةٖ مِّنَ ٱللَّهِ لِنتَ لَهُمۡۖ وَلَوۡ كُنتَ فَظًّا غَلِيظَ ٱلۡقَلۡبِ لَٱنفَضُّواْ مِنۡ حَوۡلِكَۖ فَٱعۡفُ عَنۡهُمۡ وَٱسۡتَغۡفِرۡ لَهُمۡ﴾[8]. أي: فبسبب رحمة من الله أودعها الله في قلبك يا محمد ﷺ كنت هيناً لين الجانب مع أصحابك، ولو كنت جافي الطبع قاسي القلب سيئ الكلام تعاملهم بالغلظة والجفاء، لتفرقوا عنك ونفروا منك وتركوك، ولكن الله جمعهم عليك وألان جانبك لهم تأليفاً لقلوبهم، ثم أمره الله بالعفو عنهم والاستغفار لهم[9].

---

(1) سورة النحل: آية (90).

(2) سورة البقرة: آية (195).

(3) سورة آل عمران: آية (148).

(4) سورة الأعراف: آية (56).

(5) سورة النحل: آية (128).

(6) سورة الرحمن: آية (60).

(7) سورة يونس: آية (26).

(8) سورة آل عمران: آية (159).

(9) ابن كثير: تفسير القرآن العظيم، ج1، ص557. الصابوني، صفوة التفاسير، ج1، ص200.

وهكذا يجب أن تكون صفات القائد الإداري الذي يريد لمؤسسته النجاح والتقدم، وهو ما سار عليه الصحابة رضوان الله عليهم أجمعين وأوصوا به عمالهم[1]. فمن "محمود السيرة أن يعرف الناس من أخلاقك أنك لا تعجل بالثواب ولا بالعقاب، فإن ذلك أدوم لخوف الخائف ورجاء الراجي"[2]. قال عمر رضي الله عنه: "ثلاث من اجتمعن فيه فقد سعد: من إذا غضب لم يخرجه غضبه عن الحق، وإذا رضي لم يدخله رضاه في باطل، وإذا قدر عف وكف"[3].

وبهذا الخلق الحسن يستطيع القائد الإداري أن يكسب احترام مرؤوسيه وتألف قلوبهم والتفافهم حوله، ومن ثم يقودهم لتحقيق الأهداف المنشودة وهم في حالة معنوية عالية فيقبلون على العمل وهم في أحسن حال[4].

ثالثاً: العدل والمساواة

العدل نظام كل شيء[5]، وبه قامت السموات والأرض[6]، وهو أساس كل علاقة إنسانية؛ لأن به قوام العالمين في الدنيا والآخرة، والعدل أساس الملك ودعامته، ورأس الحكم بأمر الله في خلقه وهامته[7]. وقد نصت آيات الكتاب العزيز والسنة المطهرة على هذا المبدأ، قال الله تعالى: ﴿إِنَّ ٱللَّهَ يَأْمُرُ بِٱلْعَدْلِ وَٱلْإِحْسَٰنِ﴾[8]. وقال الله

(1) ابن الأثير، الكامل في التاريخ، ج1، ص 390. صفوت، أحمد زكي، جمهرة خطب العرب في العصور العربية الزاهرة، المكتبة العلمية، بيروت، ج1، ص198. الصفوري، نزهة المجالس ومنتخب النفائس، ج1، ص255. القلقشندي، مآثر الإنافة، ج1، ص 195.

(2) الطرطوسي، سراج الملوك، ج1، ص337.

(3) المرجع السابق نفسه، ج1، ص338.

(4) أبو العينين، أصول الإدارة، ص244.

(5) ابن تيمية، مجموع الفتاوى، ج28، ص146.

(6) ابن القيم، أعلام الموقعين، ج4، ص 374.

(7) القلقشندي، صبح الأعشى ج11، ص137.

(8) سورة النحل: آية (90).

تعالى: ﴿ إِنَّ ٱللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَن تُؤَدُّوا۟ ٱلْأَمَٰنَٰتِ إِلَىٰٓ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُم بَيْنَ ٱلنَّاسِ أَن تَحْكُمُوا۟ بِٱلْعَدْلِ ﴾[1]. وقال الله تعالى: ﴿ وَأُمِرْتُ لِأَعْدِلَ بَيْنَكُمُ ﴾[2].

وقد حفلت السنة النبوية بأوامر إقامة العدل والثناء على كل من ولي شيئاً من أمور المسلمين فعدل فيه وذلك بضمان النبي ﷺ له بأن يظله الله في ظله يوم لا ظل إلا ظله، قال رسول الله ﷺ: "سبعة يظلهم الله في ظله يوم لا ظل إلا ظله: الإمام العادل"[3].

وقال رسول الله ﷺ: "إن المقسطين عند الله على منابر من نور عن يمين الرحمن الذين يعدلون في حكمهم وأهليهم ما ولوا"[4].

وقد طبق رسول الله ﷺ وهو القائد الإداري الأول العدل على نفسه وبين مرؤوسيه، فها هو رسول الله ﷺ عندما كان يعدل صفوف أصحابه يوم بدر وفي يده قدح[5] يعدلهم به، فمر بسواد بن غزيه ـ حليف بن عدي بن النجار ـ وهو مستنتل[6] من الصف، فطعنه رسول الله ﷺ في بطنه بالقدح وقال: "استو يا سواد" فقال: يا رسول الله أوجعتني وقد بعثك الله بالحق والعدل، فأقدني، فكشف رسول الله ﷺ عن بطنه وقال: "استقد" فاعتنقه سواد فقبل بطنه، فقال رسول الله ﷺ: "ما حملك على هذا يا سواد؟" قال: يا رسول الله حضر ما ترى، فأردت أن يكون آخر العهد بك أن يمس جلدي جلدك[7].

وقد بلغ من تطبيق عمر رضي الله عنه العدل في سياسته أن قال له رسول حاكم الروم لما رآه نائماً في المسجد متبذلاً متوسداً درته "عدلت فأمنت فنمت"[8].

---

(1) سورة النساء: آية (58).

(2) سورة الشورى: آية (15).

(3) أخرجه البخاري في كتاب: الأذان، باب من جلس في المسجد ينتظر الصلاة (حديث: 660).

(4) أخرجه مسلم في كتاب: الإمارة، باب: فضيلة الإمام العادل وعقوبة الجائر (حديث 1827) (3/ 1458).

(5) القِدْح: هو السهم بلا نصل ولا قُذَذ. ابن فارس، مقاييس اللغة، ج2، ص 390.

(6) مستنتل أي: خارج، وقال ابن هشام: مستنصل. الرازي، مختار الصحاح باب النون، ص688، الزبيدي، تاج العروس، مادة (نصل) باب اللام فصل النون.

(7) ابن كثير، السيرة النبوية، ج2، ص 410. ابن هشام، السيرة النبوية، ج2، ص 1790. الحلبي، السيرة الحلبية، ج2، ص374. الألباني، (السلسلة الصحيحة) (حديث: 2835) (6/ 334). وقال: هذا إسناد حسن.

(8) المناوي، فيض القدير (حديث: 5685) (4/ 479). الماوردي، أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب (364هـ ـ 450م)، ادب الدنيا والدين، (تحقيق: مصطفى عبد القادر عطا) دار الأرقم بن أبي الأرقم، بيروت، ص99.

"وأمور الناس تستقيم في الدنيا مع العدل الذي فيه الاشتراك في أنواع الإثم، أكثر مما تستقيم مع الظلم في الحقوق وإن لم تشترك في إثم، ولهذا قيل: إن الله يقيم الدولة العادلة وإن كانت كافرة؛ ولا يقيم الظالمة وإن كانت مسلمة. ويقال: الدنيا تدوم مع العدل والكفر، ولا تدوم مع الظلم والإسلام"[1].

يتبين مما تقدم أهمية إقامة العدل بين الخلق، فهو مبرر وجود المؤسسات والأجهزة جميعاً، وأساس شرعية القوانين والأحكام والقرارات كافة، فلا شيء في هذا النظام إلا وينطلق من العدل[2]. لذا يجب على القادة الإدريين أن يعاملوا من يعملون معهم وتحت إمرتهم على أساسه، فلا يظلم ولا يجامل على حساب الآخرين، بل يكون الحَكَمُ بين العاملين عند تطبيق الأنظمة واللوائح وتنفيذ التعليمات وإصدار القرارات وتوزيع الأعمال هو العدل[3].

قال الله تعالى: ﴿ يَٰدَاوُۥدُ إِنَّا جَعَلْنَٰكَ خَلِيفَةً فِى ٱلْأَرْضِ فَٱحْكُم بَيْنَ ٱلنَّاسِ بِٱلْحَقِّ وَلَا تَتَّبِعِ ٱلْهَوَىٰ فَيُضِلَّكَ عَن سَبِيلِ ٱللَّهِ ۚ إِنَّ ٱلَّذِينَ يَضِلُّونَ عَن سَبِيلِ ٱللَّهِ لَهُمْ عَذَابٌ شَدِيدٌۢ بِمَا نَسُوا۟ يَوْمَ ٱلْحِسَابِ ﴾[4].

كما يجب على القائد الإداري مراعاة العدل في حل أي مشكلة يواجهها ولو على نفسه أو من يخالفه، فلا يكون التحيز أو البغضاء أو الكراهية حائلاً دون معاملتهم بالعدل. قال الله تعالى: ﴿ يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُوا۟ كُونُوا۟ قَوَّٰمِينَ لِلَّهِ شُهَدَآءَ بِٱلْقِسْطِ ۖ وَلَا يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَـَٔانُ قَوْمٍ عَلَىٰٓ أَلَّا تَعْدِلُوا۟ ۚ ٱعْدِلُوا۟ هُوَ أَقْرَبُ لِلتَّقْوَىٰ ﴾[5].

فإذا جعلت الإدارة العدل المحور الأساسي والمرتكز الذي تقوم عليه عملياتها ودربت أفرادها عليه فإنه سيأتي بثماره، فيرفع الحال المعنوية للعاملين فيها وفي الوقت نفسه يمنحونها ثقتهم[6]، مما يؤدي إلى اختفاء ظاهرة الفساد الإداري أو ضعفه.

---

(1) ابن تيمية، مجموع الفتاوى، ج28، ص80.

(2) عالية، مير، نظرية الدولة وآدابها في الإسلام، دراسة مقارنة، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، 1408هـ/ 1988م، ص78.

(3) عبيدات، القيادة والإدارة التربوية في الإسلام، ص126.

(4) سورة ص: آية (26).

(5) سورة المائدة: آية (8).

(6) عبيدات، القيادة والإدارة التربوية في الإسلام، ص 128 ـ 129.

لذلك عليك أيها القائد الإداري أن: " لا تميلن عن العدل فيما أحببت أو كرهت لقريب من الناس أو لبعيد... وإياك أن تقول: أنا مسلط أفعل ما أشاء، فإن ذلك سريع إلى نقص الرأي، وقلة اليقين بالله عز وجل، واخلص لله وحده النية فيه واليقين به، واعلم أن الملك لله سبحانه وتعالى يؤتيه من يشاء وينزعه ممن يشاء، ولن تجد تغير النعمة وحلول النقمة إلى أحد أسرع منه إلى جهلة النعمة من أصحاب السلطان، والمبسوط لهم في الدولة، وإذا كفروا نعم الله وإحسانه، واستطالوا بما أعطاهم الله عز وجل من فضله"[1].

وهذه الصفات هي ما عليه العمل في نظام الخدمة المدنية الأردني حيث جاء في الفصل الخامس عشر تحت عنوان (التدريب والإيفاد) في المادة (119) منه: "ب- يراعى عند وضع برامج التدريب والإيفاد المرتكزات الأساسية التالية:...1- الشفافية والعدالة والمساواة وتكافؤ الفرص في عملية الإعلان عن برامج التدريب".

رابعاً: الاتصال مع المرؤوسين

من عوامل نجاح القيادة الإدارية في الإسلام إتقان مهارات الاتصال والتواصل مع المرؤوسين؛ لما لها من أثر في رفع إنتاجية العمال بتأثيرها العميق في سلوكهم واتجاهاتهم من ناحية، ودوافعهم للعمل وتقبلهم لأهداف وسياسة الإدارة من ناحية أخرى[2]. وهو من باب التعاون الذي حث عليه الله سبحانه وتعالى في قوله: ﴿ وَتَعَاوَنُوا عَلَى الْبِرِّ وَالتَّقْوَىٰ ﴾[3]. وقال الله تعالى: ﴿ وَاعْتَصِمُوا بِحَبْلِ اللَّهِ جَمِيعًا وَلَا تَفَرَّقُوا ﴾[4].

ومن أهم مرتكزات الاتصال مع المرؤوسين: (التدريب)؛ لما له من أثر بالغ في التأثر والتأثير، كونه أعلى درجات الاتصال المباشر، لهذا يحتل التدريب مكانة مهمة بين الأنشطة الإدارية الهادفة إلى رفع الكفاءة الإنتاجية وتحسين أساليب العمل وتطوير

(1) ابن خلدون، مقدمة، ص 373 - 375.

(2) عبيدات، القيادة والإدارة التربوية، ص138.

(3) سورة المائدة: آية (2).

(4) سورة آل عمران: آية (103).

مهارات الأفراد وأنماط سلوكهم التي يتبعونها في أداء أعمالهم، إذ هو عملية تعديل إيجابي ذي اتجاهات خاصة تتناول سلوك الفرد من الناحية المهنية أو الوظيفية[1].

والقائد الإداري الناجح هو الذي يمنح من تحت إمرته وإدارته ما يحب هو أن يعطى ويمنح من قبل رؤسائه من فرص التقدم والعمل؛ حتى يتحسن في عمله ويتقدم معنوياً ومادياً واجتماعياً[2]. قال رسول الله ﷺ: "لا يؤمن أحدكم حتى يحب لأخيه ما يحب لنفسه"[3].

وعلى هذا فإن الموظف إذا اكتفى بمعلوماته ولم يطور مهاراته فإن أداءه يكون متدنياً، أو تقليدياً، وبما أن الإدارة تواجه مشكلات وتحديات جديدة، فإن الإجراءات الإدارية التقليدية والأساليب التنفيذية البيروقراطية غير قادرتين على مواجهة الواقع الجديد، لذلك يتكفل التدريب إدارياً كان أم فنياً بمواجهة هذه المشكلات والتحديات مواجهة علمية وعملية[4].

وهذا ما كان عليه العهد النبوي حيث عمل رسول الله ﷺ ـ وهو القائد الإداري الأول ـ على إعداد عامليه وتدريبهم وتأهيلهم لشغل مناصبهم بكفاءة وجدارة، فها هو رسول الله ﷺ يوصي أبا موسى ومعاذ بن جبل رضي الله عنهما عندما أرسلهم إلى اليمن بقوله ﷺ: "يسرا ولا تعسرا وبشرا ولا تنفرا" فانطلق كل واحد منهما إلى عمله[5].

كذلك وجه رسول الله ﷺ علياً رضي الله عنه ودربه على كيفية القضاء عندما أراد أن يبعثه قاضياً على اليمن. قال علي رضي الله عنه: "بعثني رسول الله ﷺ إلى اليمن قاضياً فقلت: يا رسول الله ترسلني وأنا حديث السن ولا علم لي بالقضاء؟ فقال رسول الله ﷺ: "إن الله سيهدي قلبك ويثبت لسانك، فإذا جلس بين يديك الخصمان فلا

---

(1) عبيدات، القيادة والإدارة في الإسلام، ص152.

(2) الضحيان، عبد الرحمن إبراهيم، الإدارة في الإسلام "الفكر والتطبيق"، ط1، دار الشروق، جدة، 1407هـ ـ 1986م، ص123.

(3) أخرجه البخاري، كتاب: الإيمان، باب: من الإيمان أن يحب لأخيه ما يحب نفسه (حديث: 13).

(4) الشيخلي، أخلاقيات الوظيفة، ص81.

(5) أخرجه البخاري في كتاب: المغازي، باب: بعث أبي موسى ومعاذ إلى اليمن قبل حجة الوداع (حديث: 4341).

تقضين حتى تسمع من الآخر كما سمعت من الأول، فإنه أحرى أن يتبين لك القضاء" قال: فما زلت قاضياً أو ما شككت في قضاء أبداً"[1].

وقد سار الخلفاء الراشدون على ما كان عليه رسول الله ﷺ، ففي الرسالة العظيمة التي كتبها عمر إلى أبي موسى الأشعري رضي الله عنهما يعلمه فيها القضاء[2] دليل واضح على التدريب ورفع الكفاءة.

وعليه: فإن التدريب الجيد سواء أكان قبل التحاق الموظف بعمله أو بعده من قبل القائد له أثر فاعل في القضاء على الفساد الإداري بمنعه ابتداءً أو في القضاء عليه عند ظهوره أو تخفيفه.

ومن مرتكزات الاتصال مع المرؤوسين أيضاً: (النصح لهم)، وهو شأن المرسلين عليهم الصلاة والسلام، فهذا صالح عليه الصلاة والسلام قد دعا قومه ثمود ونصحهم، لكنهم أصروا على الكفر والمنكر، فحل بهم عقاب الله. قال الله تعالى: ﴿ فَتَوَلَّىٰ عَنْهُمْ وَقَالَ يَٰقَوْمِ لَقَدْ أَبْلَغْتُكُمْ رِسَالَةَ رَبِّي وَنَصَحْتُ لَكُمْ وَلَٰكِن لَّا تُحِبُّونَ ٱلنَّٰصِحِينَ ﴾[3].

فالنصح من المرتكزات التي توجد مؤسسات منتظمة سليمة من المؤاخذات قدر الإمكان خاصة إذا صدرت بصدق، قال رسول الله ﷺ: "الدين النصيحة. قلنا لمن؟ قال: لله ولكتابه ولرسوله ولأئمة المسلمين وعامتهم"[4].

لذا ينبغي على الإداري أن لا يتوانى عن تقديم النصح لمرؤوسيه، إذ هو من باب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، فإن "من حق كل فرد في المجتمع الإسلامي بل وفرض عليه أن يقول كلمة الحق، ويأمر بالمعروف وينهى عن المنكر، ويحمي الخير ويذب عنه وأن يبذل ما في وسعه لمنع المنكر والنهي عنه، والضرب على يد الباطل قدر

---

(1) اخرجه احمد في (مسنده) (حديث: 1341) (1/ 156) وقال محققه شعيب الأرنؤوط: إسناده صحيح. و أبو داود في كتاب: الأقضية، باب، كيف القضاء (حديث: 3582) (9/ 476). والنسائي في (السنن الكبرى) كتاب: الخصائص ذكر قول النبي ﷺ: إن الله سيهدي قلبك ويثبت لسانك (حديث: 8420) (5/ 117).

(2) ابن بطال، شرح البخاري، ج19، ص479.

(3) سورة الأعراف: آية (79).

(4) اخرجه البخاري في كتاب الإيمان: باب قول النبي ﷺ (حديث: 42). ومسلم في كتاب: الإيمان، باب: بيان ان الدين النصيحة (حديث: 55) (1/ 74).

الإمكان"[1]؛ لئلا يدخل في حديث النبي ﷺ: "ما من عبد استرعاه الله رعية، فلم يحطها بنصيحة، إلا لم يجد رائحة الجنة"[2].

كما أن من النصح ما يختص بصغار الموظفين ومبتدئيهم، فيما إذا صدر منهم ما يوجب المؤاخذة؛ لتنبيههم عليه وإرشادهم إلى كيفية التخلص منه وعدم الوقوع فيه مرة أخرى.

وبناء على هذا كله: فإن من واجب القيادة الإدارية الاهتمام بمبدأ الاتصال والتواصل بالتدريب والنصح؛ لما فيه من فوائد جمة تعود على المجتمع والمؤسسة. وعلى الرؤساء والمرؤوسين أن ينفذوا هذا المبدأ على أنه عبادة طاعة لله تعالى ولرسوله ﷺ تستلزم مخالفتها الحساب.

ومبدأ الاتصال مع المرؤوسين هو ما عليه العمل في نظام الخدمة المدنية الأردني، حيث جاء في الفصل العاشر تحت عنوان (قواعد السلوك الوظيفي واجبات وأخلاقيات الوظيفة العامة) في المادة (67) منه: "....فإن على الموظف الالتزام بما يلي:..ز- التعامل بروح الزمالة والتعاون وتبادل المعرفة واحترام علاقة الشراكة في العمل بين الرجل والمرأة وتعميق الانتماء للدائرة والاعتزاز بإنجازاتها".

وجاء في الفصل الحادي عشر تحت عنوان (إدارة وتقييم الأداء) المادة (70) منه:
"أ- تهدف عملية إدارة وتقييم الأداء إلى ما يلي:

1- الحصول على مستوى أفضل يساهم في تحقيق الأهداف المؤسسة للدائرة من خلال تقييم دور الموظف في إنجاز مهامه، ووضع خطط العمل والمتابعة والقياس.
2- تعزيز وتشجيع التواصل والحوار بين الرئيس المباشر والمرؤوس وإتاحة الفرص له للاطلاع على مستوى أداء الوظيفي والمسلكي وتعزيز نقاط القوة وتجنب نقاط الضعف لديه ومجالات التحسين المطلوبة.

---

(1) المودودي، الحكومة الإسلامية، ص 390.

(2) أخرجه البخاري في كتاب: الأحكام، باب: من استرعى رعيته فلم ينصح (حديث: 7150).

3- تشجيع الموظفين ودعمهم لتحسين أدائهم وتنمية وتطوير مهاراتهم وقدراتهم وتفعيل مبدأ التنافسية.

4- تحديد الاحتياجات التدريبية والتطويرية وفق منهجية علمية وموضوعية".

وقد نصت المادة (73) منه: "على الرئيس المباشر أن يقوم بشكل دوري بإجراء ومراجعة مع مرؤوسيه لنتائج سجل الأداء بما يحقق رصد نقاط القوة في أداء وسلوك الموظف لتعزيزها ونقاط الضعف وكيفية معالجتها أو إجراء أي تعديلات ضرورية ومبررة على الأهداف أو المؤشرات أو كلتيهما".

وجاء في الفصل الخامس عشر تحت عنوان (التدريب والإيفاد) في المادة (119) منه: "أ- تهدف عملية التدريب والإيفاد إلى رفع كفاءة الجهاز الوظيفي وتزويده بالمهارات والمؤهلات بما يحقق كفاءة الأداء والتعامل مع المستجدات الحديثة في أساليب ووسائل العمل في مختلف المجالات واعتبارها جزءاً من برامج التطوير الشاملة".

خامساً: الشورى

للشورى في الإسلام منزلتها الرفيعة، لا يضل معها رأي ولا يفقد معها حزم، ولعظمها فقد ورد في كتاب الله سورة تحمل اسمها. وقد أمر الله تعالى نبيه محمداً ﷺ بالمشورة مع ما تكلف به من إرشاده، ووعده به من تأييده فقال الله تعالى: ﴿وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ﴾[1][2]؛ وإنما ذلك لتقتدي به أمته فيها[3]، لذلك كان رسول الله ﷺ يشاور أصحابه استظهاراً لرأيهم وتطييباً لنفوسهم؛ ليكون أنشط لهم فيما يفعلونه وتمهيداً لسنة المشاورة لأمته بعده[4].

---

(1) سورة آل عمران: آية (159).

(2) الماوردي، أدب الدنيا والدين، ص 223.

(3) الجصاص، أبو بكر أحمد بن علي (ت 370هـ)، أحكام القرآن، ط1، (تحقيق: محمد علي شاهين)، دار الكتب العلمية، بيروت، 1415هـ - 1994م، ج2، ص 51.

(4) ابن كثير، تفسير القرآن العظيم، ج1، ص 557 - 558.

ولهذا كان أبو هريرة رضي الله عنه يقول: "ما رأيت أحداً قط كان أكثر مشورة لأصحابه من رسول الله ﷺ"[1]. وهذا ما سار عليه صحابة رسول الله ﷺ، وقد مدحهم الله تعالى بقوله تعالى: ﴿وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ﴾[2]، حيث كانوا يشاورون في كل شيء يهمهم في حياتهم أفراداً وجماعات وأمماً وشعوباً، يجتمعون عليه ويتشاورون فيه، ويأخذون بما يلهمهم الله تعالى بوجه الصواب فيه[3].

فها هو عمر رضي الله عنه عند افتتاحه لمجلس الشورى حيث أرسل إلى عشرة من الأنصار ـ خمس من الأوس وخمس من الخزرج ـ من كبرائهم وشرفائهم، فحمد الله وأثنى عليه بما هو أهله ثم قال: "إني لم أزعجكم إلا لأن تشتركوا في أمانتي فيما حملت من أموركم، فإني واحد كأحدكم، وأنتم اليوم تقرون بالحق، خالفني من خالفني، ووافقني من وافقني، ولست أريد أن تتبعوا هذا الذي هوى، معكم من الله كتاب ينطق بالحق، فوالله لئن كنت نطقت بأمر أريده ما أريد به إلا الحق"[4].

والشورى باب من أبواب العدل، حيث ذكر الطرطوشي أن العدل قسمان: قسم إلهي: جاءت به الرسل والأنبياء عليهم الصلاة والسلام. والثاني ما يشبه العدل، وهو: السياسة الإصلاحية التي تأتي بما هو نافع وتزيل ما هو فاسد[5]. والتي منها أن يجمع القائد الإداري إلى نفسه حملة العلم الذين هم حفاظه ورعاته وفقهاؤه، ففي تعظيمهم وتقريبهم امتثال لأمر الله تعالى واستمالة لقلوبهم، وخلوص نياتهم له، واجتماعهم على محبته وتوقيره، فلا يقطع أمراً دونهم، ولا يفصل حكماً إلا بمشاورتهم، فهذه طريق

---

(1) أخرجه البيهقي في (السنن الكبرى) في كتاب: الجزية، باب: المهادنة على النظر في المسلمين (حديث: 8587) (9/ 218). عبد الرزاق (المصنف) (5/ 331).

(2) سورة الشورى: آية (38).

(3) ابو بكر الجزائري، أيسر التفاسير، ج4، ص6.

(4) البكري، عبد الرحمن أحمد، من حياة عمر بن الخطاب، الإرشاد للطباعة والنشر، بيروت، ص342. ابو يوسف، يعقوب بن إبراهيم (ت 182هـ)، الخراج، دار المعرفة بيروت، ص24 ـ 27.

(5) الطرطوشي، سراج الملوك، ج1، ص 215 ـ 217.

إقامة العدل الشرعي، والسياسة الإسلامية الجامعة لوجوه المصلحة الآخذة لأزمة التدبير، السالمة من العيوب الممهدة لاستقامة الدنيا والدين[1].

فإن المشورة قاعدة في توزيع المسؤولية وتحملها من قبل الجميع للوصول إلى المهمة بنجاح، وهذه هي القيادة الوسطية بين الفردية والجماعية، فلا قيادة فردية متسلطة ولا قيادة متراخية[2]. والشورى مؤكدة على احترام الإنسان ورأيه، وموفرة لجو المشاركة، وفاتحة لطريق التعاون والعمل الجاد المخلص مع القائد ومرؤوسيه وكل من له علاقة بمؤسسة العمل، وهذا ما تحتاج إليه القيادة الإدارية؛ لأن المشورة بين أفراد المؤسسة تنمي شخصية كل فرد وترفع معنوياته، وتذكي شعوره بالانتماء والولاء لمؤسسته، وتقضي على كثير من المشكلات الإدارية التي من أهم مسبباتها عدم استخدام الشورى[3].

ولا ينبغي للقائد الإداري أن يتصور في نفسه أنه إن شاور في أمره، أنه سيظهر للناس ضعف رأيه، وفساد رؤيته حتى افتقر إلى رأي غيره، فإن هذه محاذير القادة الحمقى[4]. وليس عاراً عليه أن يستشير من هو دونه إذا كان بالشورى خبيراً، فإن لكل ذي عقل ذخيرة من الرأي وحظاً من الصواب، فيزداد برأي غيره وإن كان رأيه جزلاً كما يزداد البحر بمواده من الأنهار وإن كان غزيراً[5]. ولا يراد بالرأي المباهاة به، وإنما يراد للانتفاع بنتيجته والتحرز من الخطأ عند الزلل، وكيف يكون عاراً ما أدى إلى صواب وصد عن خطأ؟[6] "قال بعض البلغاء: من حق العاقل أن يضيف إلى رأيه آراء العقلاء، ويجمع إلى عقله عقول الحكماء، فالرأي الفرد ربما زل، والعقل الفر ربما ضل، وقال بعض الأدباء: ما خاب من استخار وما ندم من استشار[7].

---

(1) الطرطوشي، سراج الملوك، ج1، ص 215 ـ 217..

(2) عبد الهادي، الفكر الإداري، ص 198.

(3) عبيدات، القيادة والإدارة التربوية، ص 143 ـ 144.

(4) الماوردي، أدب الدنيا والدين، ص 226.

(5) الماوردي، قوانين الوزارة، ص149.

(6) الماوردي، ادب الدنيا والدين، ص226.

(7) المرجع السابق نفسه، ص224.

ولما كانت الشورى تقتصر أساساً على عقول أهل الرأي والمشورة (أهل الحل والعقد)، فقد ترك الإسلام كيفية تحديد أسلوب المشاركة من جانب العاملين في الحكم والإدارة لجماعة المسلمين بما يتناسب وطبيعة العمل وحاجة الظروف المحيطة بالمؤسسة(1).

والأخذ بمبدأ الشورى هو ما عليه العمل في نظام الخدمة المدنية الأردني، حيث جاء في الفصل العاشر تحت عنوان (قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة) في المادة (67) منه "... فإن على الموظف الالتزام بما يلي: ج-... التعامل مع رؤسائه ومرؤوسيه باحترام وتطبيق روح المشاركة وبناء روح الفريق في العمل".

وجاء في الفصل الحادي عشر تحت عنوان (إدارة وتقييم الأداء) في المادة (72) منه: " أ- يحدد الرئيس المباشر في بداية السنة بالتعاون مع مرؤوسيه النتائج المطلوبة وفقاً للأهداف أو مؤشرات الأداء أو كليهما، وخطة العمل ومتطلبات تحقيقها".

القسم الثاني: حوافز معنوية يقدمها القائد الإداري للعامل

ويقصد بذلك: "التقدير السليم للعامل المجد، والاعتراف بجهده، والإشادة بفضله إذا أحسن صنعاً، وذلك تشجيعاً له على مزيد من الإنتاج وإبعاداً له عن الفساد"(2).

وهذا مبدأ أقره الإسلام، متمثلاً في المكافأة التي هي من الفضائل التي تحت العدالة(3) ويقصد بالمكافأة "مقابلة الإحسان بالإحسان أو الزيادة عليه"(4).

فشعور العامل أن عمله سيكون محل تقدير يدفعه للإنجاز، فإذا كانت الإدارة تساوي بين المنتج والمهمل في عدم وجود مكافآت، فإن هذا داعٍ للمجد لإهمال عمله، وقد نبه القرآن إلى خلل هذا المنهج، بقوله سبحانه: ﴿أَفَنَجْعَلُ الْمُسْلِمِينَ كَالْمُجْرِمِينَ ﴿٣٥﴾ مَا لَكُمْ كَيْفَ

---

(1) المصري، احمد محمد، الإدارة في الإسلام، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 2004م، ص95.

(2) يماني، الفساد الإداري، ص7.

(3) ابن مسكويه، ابو علي احمد بن محمد (ت 421هـ)، تهذيب الأخلاق وتطهير الأعراق، بهامش أدب الدنيا والدين لأبي الحسن علي بن محمد بن حبيب البصري الماوردي، المطبعة الشرقية، مصر، ص23.

(4) المرجع السابق نفسه، ص25.

تَحْكُمُونَ﴾[1]. فهذا تنبيه قرآني إلى أهمية وجود حوافز، واعتماد نظام للمكافآت[2]، فكما أن الله تعالى قد نبه أنه لا يستوي عنده في كرامته ونعمته في الآخرة الذين خضعوا له في الدنيا وأطاعوه مع أولئك المجرمين الذين اكتسبوا المآثم وركبوا المعاصي، فإن الله تعالى لن يساوي بينهم، فلا تسووا بينهم، بل المطيع له الكرامة الدائمة، والعاصي له الهوان[3]، فإذا كان هذا هو الشأن في علاقة الإنسان مع ربه تعالى وهو الرب الخالق فما دون ذلك أولى.

والمكافآت المعنوية تبدأ من القول اليسير الذي هو الكلام الحسن الذي لا يثقل سماعه، المشتمل على المجازاة بالإحسان في الثناء[4]. إلى كل ما يحقق الحاجات العاطفية والنفسية والإنسانية للعامل.

وقد كافأ النبي ﷺ صحابته رضي الله عنهم مكافأة معنوية بما قدموه من خدمات للإسلام، فسمى أبا بكر بالصديق وعمر بالفاروق، وأبا عبيدة بأمين الأمة، ومعاذ بن جبل بأعلم الناس بالحلال والحرام، وزيد بن ثابت بأعلم الصحابة بالفرائض، وخالد بسيف الله رضي الله عنهم.

وهذا تطبيق عملي لقوله ﷺ: "من أتى عليكم معروفاً فكافئوه، فإن لم تجدوا ما تكافؤه فادعوا له حتى تعلموا أنكم كافأتموه"[5].

وما هذا إلا لأن التربية النبوية للقيادة الراشدة هي التي تجعل الحوافز المشجعة هدية للمحسن ليزداد في إحسانه، وتفجر طاقة الخير العاملة على زيادة الإحسان، وتشعر بالاحترام والتقدير[6].

---

(1) سورة القلم: آية (35 ـ 36).

(2) الكيلاني، عبد الله إبراهيم (2009)، إدارة الأزمة مقاربة التراث والآخر، كتاب الأمة، قطر، السنة (29) العدد(131)، ص69.

(3) الطبري، جامع البيان، ج23، ص552.

(4) ابن عاشور، التحرير والتنوير، ج15، ص126.

(5) أخرجه أحمد في (مسنده) (حديث: 5743) (2/99) قال محققه شعيب الأرنؤوط: إسناده صحيح على شرط البخاري، والنسائي في (السنن الكبرى)، كتاب: الزكاة، باب: من سأل بالله عز وجل (حديث: 252) (8/ 35).

(6) الصلابي، علي محمد محمد، سيرة أميرة المؤمنين علي بن أبي طالب رضي الله عنه شخصيته وعصره، دار الكتاب الثقافي، إربد، ص326.

وهذا ما سار عليه السلف الصالح مع عمالهم، فهذا عمر رضي الله عنه كان لا يتوانى عن شكر المحسن منهم، والتنويه به أمام الجميع[1]. فقد أثر عنه رضي الله عنه، أنه قال يوماً لأصحابه: "تمنوا، فتمنوا، ثم قال عمر رضي الله عنه: لكني أتمنى أن يكون ملء هذا البيت رجالاً مثل أبي عبيدة بن الجراح، ومعاذ بن جبل، وحذيفة بن اليمان، فاستعملهم في طاعة الله"[2]. وهذا علي رضي الله عنه ويوصي مالك بن الأشتر بقوله: "وواصل في حسن الثناء عليهم، وتعديد ما أبلى ذوو البلاء منهم؛ فإن كثرة الذكر الحسن لفعالهم تهز الشجاع، وتحرض الناكل إن شاء الله"[3].

لذلك ينبغي على القائد الإداري الناجح أن يراعي رعاية الموهوبين والمبدعين، فإن ذلك من الفضائل والأفعال الجميلة التي ترضى بها النفس، وترفع الحالة المعنوية بها، وتكون أكثر طواعية للقائد. قال عمر بن عبد العزيز رضي الله عنه: "ما طاوعني الناس على شيء أردته من الحق حتى بسطت لهم طرفاً من الدنيا"[4].

ومن الحوافز المعنوية التي يكافأ بها الموظف ما يأتي[5]:

1- كتب الشكر والتقدير التي توجه للموظف.
2- النياشين والأوسمة والميداليات.
3- الموظف المبدع، الموظف المتميز.
4- لوحات الشرف التي تحمل أسماء المبدعين.
5- البعثات التدريسية والتدريبية.
6- المصايف والرحلات.

---

(1) حسنين، علي محمد، الرقابة الإدارية في الإسلام المبدأ والتطبيق "دراسة مقارنة"، ط1، دار الثقافة، القاهرة، 1405هـ - 1985م، ص171.

(2) ابن سعد، الطبقات، ج3، ص413. الحاكم (المستدرك على الصحيحين) باب مناقب أبي عبيد بن الجراح (5144) (3/ 294). آل عيسى، دراسة نقدية في مرويات عمر، ج2، ص 634.

(3) القلقشندي، مآثر الإنافة، ج1، ص196.

(4) الماوردي، أدب الدنيا والدين، ص261.

(5) جود، الحوافز، ص43. الشيخلي، اخلاقيات الوظيفة العامة، ص80 - 81.

7- الاختيار للوظائف الإشرافية أو الرئاسية أو القيادية، إذ إن مجرد اختيار موظف رئاسة زملائه ينطوي على ثقة به وتكريم له.

8- إدخالهم في عضوية مجالس لجان الإدارة في المؤسسة؛ من أجل الإسهام في اتخاذ القرار الإداري إذ إنه لا شك أن مساهمة هؤلاء في عملية اتخاذ القرار الإداري وصياغته ينمي لديهم فضيلة الولاء للمؤسسة والإخلاص لبرامجها ومخططاتها.

ومما ينبغي التنبيه إليه أنه وإن كانت الحوافز من أسباب مكافحة الفساد الإداري بمنع أسبابه ابتداءً أو بالقضاء عليه عند ظهوره أو تخفيفه، إلا أنه ينبغي المراعاة في تقديم الحوافز؛ من أجل تقوية آثارها عند من يحصل عليها، إذ قد تؤدي كثرتها إلى عدم إتيان آثارها المرجوة، وهذا ما يسمى " بقانون تناقص الغلة" أي: كلما تزايدت المكافأة تناقصت الرغبة في المزيد منها، فكثرة المديح قد تقصم ظهر الممدوح، إذ قد يغتر بنفسه ويدفعه الغرور إلى القول: ﴿إِنَّمَآ أُوتِيتُهُۥ عَلَىٰ عِلۡمٍ عِندِيٓ ﴾[1]، فلا يعود يستجيب لأمر رئيسه لذلك ينبغي على القائد الإداري التوازن في تقديمه لهذه الحوافز وفي تقديره لجهود العاملين عنده؛ لأن الغاية من الحوافز هو تحسين العمل وتحصين العامل لا العكس[2]، فقد بوب البخاري في كتاب الشهادة "باب ما يكره من الإطناب في المدح وليقل ما يعلم"، وأورد فيه حديث أبي موسى رضي الله عنه قال: سمع النبي ﷺ رجلاً يثني على رجل ويطريه في مدحه فقال: "أهلكتم أو قطعتم ظهر الرجل"[3].

---

(1) سورة القصص: آية (78).

(2) البقري، أحمد ماهر، القيادة وفعاليتها في ضوء الإسلام، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1401هـ - 1981م، ص81 - 82.

(3) أخرجه البخاري في كتاب: الشهادة، باب: ما يكره من الأطناب في المدح وليقل ما يعلم (حديث: 2663)، أهلكتم أو قطعتم شك من الراوي، ابن حجر، فتح الباري، ج5، ص276.

ويتطلب الحافز المعنوي من القادة والمشرفين على العاملين[1]:

1- أن يأخذوا بيد الموظف الجديد، فيدربوه ليحسن من معرفته وأدائه للعمل، وأن يشعر بانتمائه للمؤسسة التي يعمل فيها، وأن يشاركوه في صنع القرار واتخاذه.

2- أن يعترفوا بجهوده ويشيدوا بفعله، وأن ينموا مواهبه وإبداعاته، وأن يكافئوه على الإنجاز الممتاز.

ومما يحسب في توزيع الحوافز[2].

1- الفورية والإعلان.

2- المساواة بين العاملين في العمل الواحد دون تمييز في الحوافز لأحد على حساب أحد إلا على أساس كفاءة وحسن الأداء.

3- تلاقي الحافز مع توقعات العاملين فلا تكون أقل بكثير من توقعاتهم.

ومبدأ الحوافز المعنوية هو ما عليه العمل في نظام الخدمة المدنية الأردني، حيث جاء في الفصل السابع تحت عنوان (العمل الإضافي والحوافز والمكافآت) تحت عنوان (الموظف المثالي) في المادة (35) منه: "يمنح مجلس الوزراء سنوياً وبناءً على تنسيب المجلس خمس زيادات سنوية لعشر موظفين متميزين من كل فئة بمن فيهم الموظفون بعقود كل حسب فئته ويستثنى من ذلك الموظفون بعقود شاملة لجميع العلاوات ويجوز تنسيب أكثرهم كفاءة للحصول على وسام التميز ".

وتحقيقاً لهذه الغاية جاءت جائزة الملك عبد الله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية، وجائزة الملكة رانيا العبد الله للتميز التربوي.

(1) ابو سن، استخدام أساليب الترغيب والترهيب لمكافحة الفساد، ص101.

(2) البقري، القيادة وفعاليتها، ص82.

المطلب الثاني: الحافز المادي

ويقصد به: "الحافز ذو الطابع المالي أو النقدي أو الاقتصادي، ويتمثل فيما يحصل عليه العاملون من مزايا أو حقوق تحمل هذا الطابع، كالرواتب والأجور والعلاوات والبدلات المالية والتعويضات والمكافآت والمعاشات التقاعدية"[1].

فالحوافز المادية على ما تمثله من أجر وملحقاته، وكل ما يضيف للفرد دخلاً وكسباً مادياً جديداً، هي التي تكفل للموظف حياة كريمة؛ كي يتفرغ لعمله وينكب عليه بجد وحماس وينتج ويبتكر[2].

وللحوافز المادي مزايا رئيسة هي[3]:

1- السرعة والفورية والأثر المباشر الذي يلمسه الفرد لجهده، حيث يبذل له هذا الحافز بمجرد زيادة إنتاجه، إذ يرتبط الحافز مباشرة بالأداء وكمية الإنتاج.
2- تحسين الأداء بشكل دوري ومنتظم، على خلاف الترقية أو العلاوات التي تفقد أثرها سريعاً.
3- اشتماله على معان نفسية واجتماعية بما يتيحه للأفراد من قدرة شرائية يحصلون بها على السلع والخدمات التي يحتاجونها وأفراد أسرهم.

وهذا ما حرص عليه الإسلام لما فيه من تطويع وتشجيع للنفس البشرية وحثها على الالتزام بالعمل. قال الطرطوشي: "ولا يستصلح الجند إلا بإدرار أرزاقهم، وسد حاجاتهم، والمكافأة لهم على قدرة عنائهم وبلائهم"[4].

وقد تقدم التأصيل الشرعي لحقوق الموظف[5] - فيما يتعلق بالجانب المادي - وبيان مدى حرص الإسلام على توفيره وحفظه للموظف ووجوب استحقاقه له، وإنه بهذا الفعل

---

(1) الإبراهيم، محمد عقله، حوافز العمل بين الإسلام والنظريات الوضعية، ط1، مكتبة الرسالة الحديثة، عمان، 1408هـ/ 1988م، ص 29 - 30.

(2) أدهم، الإدارة الإسلامية، ص17.

(3) الإبراهيم، حوافز العمل، ص30.

(4) الطرطوشي، سراج الملوك، ج2، ص 493.

(5) في الفصل الأول، المبحث الثاني، المطلب الثاني، الفرع الثاني، ص 62 - 68.

قد حرص على سلامة الموظف وسلامة العمل من الفساد قبل وجوده أو بعده، لذا يلزم القائد الإداري أن يحرص على منح الموظف هذه الحقوق؛ لأن إنقاصها على الموظف أو حرمانه حث له على السير نحو الفساد ﴿وَٱللَّهُ لَا يُحِبُّ ٱلْفَسَادَ﴾[1] و ﴿إِنَّ ٱللَّهَ لَا يُحِبُّ ٱلْمُفْسِدِينَ﴾[2].

والأخذ بمبدأ الحوافز المادية هو ما عليه العمل في نظام الخدمة المدنية الأردني، حيث جاء في الفصل السابع تحت عنوان (العمل الإضافي والحوافز والمكافآت) تحت عنوان (زيادة التميز) في المادة (34) منه:

"أ- تمنح زيادتان سنويتان للموظف الحاصل على تقدير (ممتاز) لسنتين متتاليتين، وزيادة واحدة للحاصل على تقدير (جيد جداً) حداً أدنى لسنتين متتاليتين في الدائرة التي تحصل على جائزة الملك عبد الله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية.

ب- يمنح الموظف الذي يحصل على جائزة الملك عبد الله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية "فئة الموظف المثالي" خمس زيادات سنوية مكافأة له على جهوده وتميزه"

ومن خلال ما تقدم نخلص إلى أن القيادة الإدارية في الإسلام تتميز بالصفات الآتية[3]:

أولاً: أنها قيادة وسطية في الأسلوب، ترعى الحقوق والواجبات للفرد والجماعة المسلمة بالعدل والمساواة، ولا تميل إلى الشدة ولا إلى اللين، ولا إلى التسلط أو الانفراط، فهي قيادة تتميز باللين من غير ضعف والقوة من غير عنف قيادة لا إفراط فيها ولا تفريط.

ثانياً: أنها قيادة إنسانية تحفظ للإنسان كرامته، وتشركه في كل ما يهمه، فهي قيادة شورية.

(1) سورة البقرة: آية (205).

(2) سورة القصص: آية (77).

(3) ابوسن، الإدارة في الإسلام، ص119.

ثالثاً: أنها قيادة تنتمي إلى الجماعة، ولا تتميز منهم في أي شيء سوى عظم المسؤولية الملقاة على القائد.

رابعاً: أنها قيادة تؤمن وتلتزم بالهدف، وتضع التابعين على طريق القدوة الحسنة للقائد، والإصرار والعزم والصبر والتضحية من جانبه في سبيل تحقيق الهدف.

خامساً: أنها قيادة ذات مهارة سياسية تضع حسابات دقيقة لكل القوى المؤثرة في البيئة المحيطة بها، فتقدم الحوافز بجميع أنواعها للعامل؛ من أجل تحسين أدائه وتشجيعه على العمل وعدم انشغاله بغير عمله.

واتصاف القائد الإداري بهذه الصفات من أهم الوسائل للقضاء على الفساد الإداري.

المبحث الثالث
الــــرقــــابــــة

تعد الرقابة صمام الأمان ضد الفساد الإداري، كما تعد الإدارة الرئيسة في عملية الكشف عن الفساد وتحديد حجمه، وهي بهذا تعد أولى حلقات الإصلاح الإداري. فمهمة الرقابة تنصب إلى حد كبير على مكافحة الفساد الإداري والعمل على الحيلولة دون وقوعه[1].

والرقابة تعني من المنظور الإداري العام: "التأكد والتحقق من أن تنفيذ الأهداف المطلوب تحقيقها في العملية الإدارية تسير سيراً صحيحاً حسب الخطة والتنظيم والتوجيه المرسوم لها"[2].

ويمكن تعريف الرقابة في منظور الشريعة الإسلامية بأنها: "مجموعة الأسس الثابتة المستقرة المستنبطة من مصادر الفقه الإسلامي، التي تستخدم في مراقبة الحقوق والالتزامات في ضوء الشريعة الإسلامية، بما تحويه من قواعد تتعلق بالعمل وحسن السيرة"[3].

وتتضمن عملية الرقابة ثلاثة أمور أساسية [4]:

الأول: تأكد سلطة الرقابة من إنجاز الأهداف وفقاً للخطة الموضوعة، باستخدام أقل ما يمكن من الوقت والجهد والمال.

الثاني: الاطمئنان إلى صحة التصرفات الإدارية أثناء التنفيذ، ومعالجة الأخطاء، ومعرفة أسباب ذلك حتى يتم تجنبها مستقبلاً.

الثالث: التحقيق من مشروعية الأعمال الإدارية التي تمت أثناء التنفيذ، ومدى مطابقتها للأنظمة والقوانين، فلا تستقيم الإدارة دون المتابعة والرقابة.

(1) الطيب، الإصلاح الإداري في الوطن العربي، ص 978.

(2) الضحيان، الإدارة في الإسلام، ص127.

(3) هذا المفهوم مأخوذ من مفهوم الرقابة المالية في الشريعة الإسلامية على ما ذكره حسين الريان مع تصرف فيه. الريان، حسين راتب يوسف، الرقابة المالية في الفقه الإسلامي، ط1، دار النفائس، عمان 1419هـ ـ 1999م، ص17.

(4) ادهم، الإدارة الإسلامية، ص 296 ـ 297.

والرقابة في الإسلام رقابة شاملة ومتعمقة ومتكاملة الأبعاد وتقسم إلى خمسة أنواع[1]:

النوع الأول: الرقابة الإلهية (العلوية).

النوع الثاني: الرقابة الذاتية.

النوع الثالث: الرقابة الإدارية.

النوع الرابع: الرقابة القضائية (ديوان المظالم).

النوع الخامس: الرقابة الشعبية. وبيانها في خمسة مطالب:

المطلب الأول: الرقابة الإلهية (العلوية)

وهي رقابة الله سبحانه وتعالى على مخلوقاته، فهي الرقابة التي تحكم الكون بأجزائه جميعاً وعناصره كافة، وهي أشد أنواع الرقابة تأثيراً في سلوك الفرد، وقد ورد بيانها في قوله عز وجل ﴿إِنَّ ٱللَّهَ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيبًا﴾[2] وقوله تعالى: ﴿وَكَانَ ٱللَّهُ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ رَّقِيبًا﴾[3][4]. والأدلة القرآنية المشتملة على مفهوم الرقابة ومشتملاتها[5] كلها تدور في قوله تعالى: ﴿وَهُوَ مَعَكُمْ أَيْنَ مَا كُنتُمْ﴾[6].

(1) الأشعري، احمد بن داوود، مقدمة في الإدارة الإسلامية، ط1، جدة، 1421هـ ـ 2000م، ص343. ابو سن، الإدارة في الإسلام، ص120 ـ 121. الدغيثر، الرقابة الإدارية، ص3. الخضيري، محسن احمد، (1990)، الفكر الإداري في الإسلام، (تحرير: محمد عبد الله البرعي ومحمود عبد الحميد مرسي)، الإدارة في الإسلام، ط1، جدة، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، 1416هـ ـ 1995م، ص191.

(2) سورة النساء: آية (1).

(3) سورة الأحزاب: آية (52).

(4) الخضيري، الفكر الإداري في الإسلام، ص191.

(5) من أدلة ذلك: قول الله تعالى: ﴿وَٱعْلَمُوٓاْ أَنَّ ٱللَّهَ يَعْلَمُ مَا فِىٓ أَنفُسِكُمْ فَٱحْذَرُوهُ﴾ (البقرة: 235)، وقول الله تعالى: ﴿أَلَمْ يَعْلَمُوٓاْ أَنَّ ٱللَّهَ يَعْلَمُ سِرَّهُمْ وَنَجْوَىٰهُمْ وَأَنَّ ٱللَّهَ عَلَّٰمُ ٱلْغُيُوبِ﴾ (التوبة: 78)، وقول الله تعالى: ﴿وَلَقَدْ خَلَقْنَا ٱلْإِنسَٰنَ وَنَعْلَمُ مَا تُوَسْوِسُ بِهِۦ نَفْسُهُۥ وَنَحْنُ أَقْرَبُ إِلَيْهِ مِنْ حَبْلِ ٱلْوَرِيدِ﴾ (ق: 16)، وقول الله تعالى: ﴿أَلَمْ تَرَ أَنَّ ٱللَّهَ يَعْلَمُ مَا فِى ٱلسَّمَٰوَٰتِ وَمَا فِى ٱلْأَرْضِ مَا يَكُونُ مِن نَّجْوَىٰ ثَلَٰثَةٍ إِلَّا هُوَ رَابِعُهُمْ وَلَا خَمْسَةٍ إِلَّا هُوَ سَادِسُهُمْ وَلَآ أَدْنَىٰ مِن ذَٰلِكَ وَلَآ أَكْثَرَ إِلَّا هُوَ مَعَهُمْ أَيْنَ مَا كَانُواْ ثُمَّ يُنَبِّئُهُم بِمَا عَمِلُواْ يَوْمَ ٱلْقِيَٰمَةِ إِنَّ ٱللَّهَ بِكُلِّ شَيْءٍ عَلِيمٌ﴾ (المجادلة: 7).

(6) سورة الحديد، آية (4).

وبناء على ذلك فإن الموظف إذا استشعر رقابة الله تعالى ومعيته معه أينما كان، فإن ذلك سيرقيه إلى مرتبة الإحسان التي هي: "أن تعبد الله كأنك تراه فإن لم تكن تراه فإنه يراك"[1]. وهذا سبب كاف لأن يروض الموظف نفسه الأمَّارةَ بالسوء التي لا يسلم منها ﴿إِلَّا مَا رَحِمَ رَبِّيٓ﴾[2] على الخير والصلاح والابتعاد عن كل ما من شأنه المعصية، فبذلك يكون سبيلاً إلى الإصلاح الإداري.

المطلب الثاني: الرقابة الذاتية

رغم الجهود التي بذلت ولا زالت تبذل لمكافحة الفساد الإداري بمختلف أنواعه والحد من انتشاره إلا أنه في ازدياد على مر الأيام، ولعل السبب الرئيس في ذلك يعود إلى غياب الرقابة الذاتية عند الأفراد الناتجة عن ضعف الرقابة الإلهية في نفوسهم من جهة، وصعوبة الكشف عنه من جهة أخرى؛ لأن كل مساهم في عملية الفساد الإداري يحاول إخفاء معالمها خشية أن يقع في الجريمة، ورغبة في إنجاز المصلحة التي ينشدها[3].

ولهذا عني الإسلام عناية فائقة برعاية الرقابة الذاتية في أعماق الفرد[4]؛ لأنه هو المسؤول أمام الله تعالى وليست الأمة والجماعة[5].

ويقصد بالرقابة الذاتية: "رقابة الموظف على نفسه المبنية على معرفة حقيقية لأسرار دينه وما يدعو إليه من وجوب التقوى، ومراقبة الله في السر والعلن"[6].

---

(1) أخرجه البخاري في كتاب: الإيمان، باب: سؤال جبريل النبي عن الإيمان والإسلام (حديث: 50)، ومسلم في كتاب: الإيمان، باب: الإيمان والرسل والإحسان ووجوب الإيمان (حديث 8) (1/ 36).

(2) سورة يوسف: آية (53).

(3) الذنيبات، محمد محمود (1983)، أثر الرشوة على النظام الاقتصادي والتنمية، في الرشوة وخطورتها على المجتمع، الرياض، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، 1412هـ - 1992م، ص155.

(4) الطيب، الإصلاح الإداري، ص 979.

(5) الذنيبات، أثر الرشوة، ص170.

(6) الضحيان، الإدارة في الإسلام، ص129.

وقد جاءت نصوص الكتاب والسنة بالحث على التربية الفردية ـ الرقابة الذاتية ـ للإنسان لنفسه، قال الله تعالى: ﴿ يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُواْ ٱتَّقُواْ ٱللَّهَ وَلۡتَنظُرۡ نَفۡسٞ مَّا قَدَّمَتۡ لِغَدٖۖ وَٱتَّقُواْ ٱللَّهَۚ إِنَّ ٱللَّهَ خَبِيرُۢ بِمَا تَعۡمَلُونَ ﴾[1]؛ لأنه: ﴿ مَّا يَلۡفِظُ مِن قَوۡلٍ إِلَّا لَدَيۡهِ رَقِيبٌ عَتِيدٞ ﴾[2].

فإن مصير أعماله كافة سوف يخبر بها وتعرض عليه يوم القيامة في كتاب مفتوح، فيرى عمله مكشوفاً لا يملك إخفاءه أو تجاهله[3] ﴿ يُنَبَّؤُاْ ٱلۡإِنسَٰنُ يَوۡمَئِذِۭ بِمَا قَدَّمَ وَأَخَّرَ ﴾[4]. ﴿ وَيَقُولُونَ يَٰوَيۡلَتَنَا مَالِ هَٰذَا ٱلۡكِتَٰبِ لَا يُغَادِرُ صَغِيرَةٗ وَلَا كَبِيرَةً إِلَّآ أَحۡصَىٰهَاۚ وَوَجَدُواْ مَا عَمِلُواْ حَاضِرٗاۗ وَلَا يَظۡلِمُ رَبُّكَ أَحَدٗا ﴾[5]، ﴿ وَكُلَّ إِنسَٰنٍ أَلۡزَمۡنَٰهُ طَٰٓئِرَهُۥ فِي عُنُقِهِۦۖ وَنُخۡرِجُ لَهُۥ يَوۡمَ ٱلۡقِيَٰمَةِ كِتَٰبٗا يَلۡقَىٰهُ مَنشُورًا ﴾[6].

لا بل تشهد عليه جوارحه: سمعه وبصره ويداه ورجلاه بسوء عمله وقبيح صنيعه لا يحتاج إلى شاهد آخر يشهد عليه[7]، ﴿ ٱلۡيَوۡمَ نَخۡتِمُ عَلَىٰٓ أَفۡوَٰهِهِمۡ وَتُكَلِّمُنَآ أَيۡدِيهِمۡ وَتَشۡهَدُ أَرۡجُلُهُم بِمَا كَانُواْ يَكۡسِبُونَ ﴾[8]. لا بل لا يحتاج إلى حسيب آخر على نفسه سواه ﴿ ٱقۡرَأۡ كِتَٰبَكَ كَفَىٰ بِنَفۡسِكَ ٱلۡيَوۡمَ عَلَيۡكَ حَسِيبٗا ﴾[9].

فعلى الموظف أن يحذر؛ لأنه مخاطب في قول الله تعالى ﴿ بَلِ ٱلۡإِنسَٰنُ عَلَىٰ نَفۡسِهِۦ بَصِيرَةٞ ١٤ وَلَوۡ أَلۡقَىٰ مَعَاذِيرَهُۥ ﴾[10]. فإنه لا غناء يومئذ في انشغال ولا جدال، إنما هو الجزاء[11]، فنفس

---

(1) سورة الحشر: آية (18).

(2) سورة ق: آية (18).

(3) الصابوني، صفوة التفاسير، ج2، ص 136.

(4) سورة القيامة: آية (13).

(5) سورة الكهف: آية (49).

(6) سورة الإسراء: آية (13).

(7) الصابوني، صفوة التفاسير، ج3، ص427.

(8) سورة يس: آية (65).

(9) سورة الإسراء: آية (14).

(10) سورة القيامة: آية (14).

(11) قطب، في ظلال القرآن، ج4، ص2197.

الموظف يومئذ محبوسة بعملها، مرهونة عند الله بكسبها، ولا تفك حتى تؤدي ما عليها من الحقوق والعقوبات[1]، ﴿ كُلُّ نَفْسٍ بِمَا كَسَبَتْ رَهِينَةٌ ﴾[2].

وقد جاءت السنة النبوية لتربي المسلم ـ ومنه الموظف ـ على الرقابة الذاتية ومحاسبة نفسه وأعماله قبل أن يحاسب عليها يوم القيامة[3]. قال رسول الله ﷺ: "لا تزول قدما عبد يوم القيامة حتى يسأل عن عمره فيما أفناه؟ وعن علمه فيما فعل؟ وعن ماله من أين اكتسبه وفيم أنفقه؟ وعن جسمه فيما أبلاه؟"[4].

فالرقابة الذاتية هي أس الرقابات الدنيوية وعمادها ـ وما سواها من الرقابات ـ وإن كانت لها تأثيرها البالغ في الإصلاح إلا أنها لا تعدل في قوتها الرقابة الذاتية وهذا أمر مسلم به.

وعين المراقبة الذاتية: أن "اتق الله حيثما كنت"[5]. فاتقاء الله تعالى يعني: اجتناب غضبه والابتعاد عما يسخطه سبحانه، وما يسخطه: هو فعل المحظور وترك المأمور.

فالتقوى: امتثال الأوامر واجتناب النواهي، وأساسها خشية الله تعالى، وذلك عمل القلب، ولهذا أضافها الله تعالى إلى القلب[6]، قال الله تعالى: ﴿ ذَٰلِكَ وَمَن يُعَظِّمْ شَعَٰٓئِرَ ٱللَّهِ فَإِنَّهَا مِن تَقْوَى ٱلْقُلُوبِ ﴾[7]. ومسكنها الصدر، قال رسول الله ﷺ: "التقوى ههنا" ويشير إلى صدره ثلاث مرات[8].

---

(1) الصابوني، صفوة التفاسير، ج3، ص421.

(2) سورة المدثر: آية (38).

(3) ابو العينين، أصول الإدارة، ص266.

(4) سبق تخريجه ص228.

(5) أخرجه أحمد في (مسنده) (حديث: 21392) (5/ 153) وقال محققه شعيب الأرنؤوط: حسن لغيره. والترمذي في (السنن) كتاب: البر والصلة، باب: ما جاء في معاشرة الناس (حديث: 1987) (4/ 313) وقال عنه: حديث حسن صحيح، الألباني، (السلسلة الصحيحة) (حديث: 1373) (3/ 361).

(6) القرضاوي، يوسف، كيف نتعامل مع القرآن العظيم، ط5، دار الشروق، القاهرة، 1427هـ ـ 2006م، ص88.

(7) سورة الحج: آية (32).

(8) أخرجه مسلم في كتاب: البر والصلة والآداب، باب: تحريم ظلم المسلم وخذله واحتقاره ودمه وماله وعرضه (حديث: 2564) (4/ 1986).

ومن تأمل آيات التقوى في الكتاب العزيز يجد أنها على أحوال ثلاثة[1]:

الأولى: أمر الله المؤمنين بالتقوى قبل الأوامر؛ لتكون حافزاً لهم على امتثال ما يؤمر به. كقول الله تعالى: ﴿ يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُواْ ٱتَّقُواْ ٱللَّهَ وَكُونُواْ مَعَ ٱلصَّٰدِقِينَ ﴾[2].

الثانية: أمر الله المؤمنين بالتقوى قبل النواهي؛ لتكون دافعاً للانتهاء عنها. كقول الله تعالى: ﴿ يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُواْ ٱتَّقُواْ ٱللَّهَ وَذَرُواْ مَا بَقِيَ مِنَ ٱلرِّبَوٰٓاْ ﴾[3].

الثالثة: أمر الله المؤمنين بالتقوى عقب الأوامر والنواهي؛ لتكون باعثاً على الالتزام بها. قال الله تعالى: ﴿ وَتَعَاوَنُواْ عَلَى ٱلْبِرِّ وَٱلتَّقْوَىٰ وَلَا تَعَاوَنُواْ عَلَى ٱلْإِثْمِ وَٱلْعُدْوَٰنِ وَٱتَّقُواْ ٱللَّهَ إِنَّ ٱللَّهَ شَدِيدُ ٱلْعِقَابِ ﴾[4].

فإذا التزم الموظف بهذا النهج الرباني فإن في ذلك تربية له وتقوية لرقابته الذاتية على نفسه، وهي أساس صلاحه وصلاح المجتمع؛ إذ بهذه الرقابة تهوي وتصغر أمامه أنواع الرقابة الأخرى، سواء من إدارته المباشرة، أم من الأجهزة الخارجية، كديوان المراقبة أو ديوان المحاسبة أو هيئة مكافحة الفساد، أو رقابة الناس أجمعين، فهو خير مراقب على نفسه، فيؤدي الذي اؤتمن عليه من عمل خير أداء، ولا يحتاج إلى مراقبة غيرها.

لذا فاجعل أيها الموظف "لله تعالى على سرك رقيباً يلاحظك من زيغ في حقه، واجعل لسلطانك على خلوتك رقيباً يكفك عن تقصيره في أمره؛ ليسلم دينك في حقوق الله تعالى، وتسلم دنياك في حقوق سلطانك"[5]، "واجعل الله تعالى عليك في خلوتك رقيباً رغباً ورهباً تقودك الرغبة إلى طاعته، وتصدك الرهبة عن معصيته؛ ليسلم باطنك من العيوب، ويخلص سرك من الذنوب"[6]. فتسعد في عاجلتك وآجلتك[7].

(1) القرضاوي، كيف نتعامل مع القرآن، ص89.

(2) سورة التوبة: آية (119).

(3) سورة البقرة: آية (278).

(4) سورة المائدة: آية (2).

(5) الماوردي، قوانين الوزارة، ص 139.

(6) الماوردي، قوانين الوزارة، ص44 ـ 45.

(7) المرجع السابق نفسه، ص139.

وهو ما وعد الله به المؤمنين: قال الله تعالى: ﴿ مَنْ عَمِلَ صَٰلِحًا مِّن ذَكَرٍ أَوْ أُنثَىٰ وَهُوَ مُؤْمِنٌ فَلَنُحْيِيَنَّهُۥ حَيَوٰةً طَيِّبَةً وَلَنَجْزِيَنَّهُمْ أَجْرَهُم بِأَحْسَنِ مَا كَانُوا۟ يَعْمَلُونَ ﴾[1] في الدنيا: حياة طيبة بالقناعة والرزق الحلال، والتوفيق لصالح الأعمال. وفي الآخرة: بجزاء أحسن أعمالهم، وما أكرمه من جزاء[2].

وتطبيق الموظف الرقابة الذاتية على نفسه هو ما دعا إليه نظام الخدمة المدنية الأردني، حيث جاء في الفصل العاشر تحت عنوان (قواعد السلوك الوظيفي وواجبات وأخلاقيات الوظيفة العامة) المادة (67) منه: "الوظيفة العامة مسؤولية وأمانة لخدمة المواطن والمجتمع تحكمها وتوجه مسيرتها القيم الدينية".

المطلب الثالث: الرقابة الإدارية

من أعظم مهام القائد الإداري أن تسير الأمور التي تحت ولايته على الشكل المطلوب، ولا يتحقق ذلك إلا بالقيام بالرقابة الدائمة على من هم تحت يده، ليعرف مواطن الخلل فيصلحها، وموطن الصلاح فيزيدها ثباتاً. وهذه الرقابة صورة من صور الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر[3]. قال الله تعالى: ﴿ ٱلَّذِينَ إِن مَّكَّنَّٰهُمْ فِى ٱلْأَرْضِ أَقَامُوا۟ ٱلصَّلَوٰةَ وَءَاتَوُا۟ ٱلزَّكَوٰةَ وَأَمَرُوا۟ بِٱلْمَعْرُوفِ وَنَهَوْا۟ عَنِ ٱلْمُنكَرِ ۗ وَلِلَّهِ عَٰقِبَةُ ٱلْأُمُورِ ﴾[4].

وتعرف هذه الرقابة بالرقابة التشريعية التي تعني من منظور الإسلام: "رقابة ولي الأمر أو نائبه في الدولة الإسلامية لولاته وعماله منذ إسناد الوظيفة إليهم وحتى انتهائها عنهم". ودليل هذه الرقابة قول الله تعالى: ﴿ وَقُلِ ٱعْمَلُوا۟ فَسَيَرَى ٱللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُۥ وَٱلْمُؤْمِنُونَ ﴾[5]، والمراد بالرؤية هنا: العلم بما يصدر منهم من الأعمال، فإن رسول الله ﷺ والمؤمنين سيرون

---

(1) سورة النحل: آية (97).

(2) الصابوني، صفوة التفاسير، ج2، ص126.

(3) الدغيثر، الرقابة الإدارية، ص6.

(4) سورة الحج: آية (41).

(5) سورة التوبة: آية (105).

العمل ويراقبونه، فما كان إحساناً كافأوه بالإحسان، وما كان إساءة جازوه بالعقاب[1].

لذلك على الموظف إذا علم بهذه الرقابة الإدارية، ومن قبلها رقابته الذاتية، ومن قبلها رقابة الله تعالى، فإن عليه أن يخلص عمله لله عز وجل أولاً، ويرغب وينشط في العمل ثانياً.

إلا أن النفس أمارة بالسوء إلا ما رحم ربي، فلا بد إذن من سلطان يردعها والله يردع بالسلطان ما لا يردعه بالقرآن كما قال الله تعالى: ﴿لَقَدْ أَرْسَلْنَا رُسُلَنَا بِالْبَيِّنَاتِ وَأَنزَلْنَا مَعَهُمُ الْكِتَابَ وَالْمِيزَانَ لِيَقُومَ النَّاسُ بِالْقِسْطِ ۖ وَأَنزَلْنَا الْحَدِيدَ فِيهِ بَأْسٌ شَدِيدٌ وَمَنَافِعُ لِلنَّاسِ﴾[2]، فرقابة ولي الأمر الإدارية أبلغ في التأثير والمنع من الفساد والضرر من العقل والدين، إذ ربما يكونان مضعوفين أو بدواعي الهوى مغلوبين، فتكون رهبة ولي الأمر أشد زجراً وأقوى ردعاً[3] في نفوس كثير من الناس من القرآن وما فيه من الوعيد الأكيد والتهديد الشديد، وهذا هو الواقع[4].

وقد أظهرت الدراسات الحديثة أن أغلب الأخطاء والانحرافات الإدارية لا سيما في المؤسسات الحكومية ناتجة عن عدم إحكام الرقابة الإدارية؛ لوجود المجاملة والوساطة والمحاباة مع من يقع في الخطأ، الأمر الذي جعل العاملين ـ خاصة أصحاب النفوذ ـ يستهينون بالقوانين المعاقبة، وقد استحالت حبراً على ورق، وهؤلاء ينطبق عليهم قول رسول الله ﷺ "إنما أهلك الذين قبلكم أنهم كانوا إذا سرق فيهم الشريف تركوه وإذا سرق فيهم الضعيف أقاموا عليه الحد"[5][6].

(1) الطبري، جامع البيان، ج14، ص 461. الرازي، مفاتيح الغيب، ج8، ص146.

(2) سورة الحديد، آية (25).

(3) الماوردي، أدب الدنيا والدين، ص 196.

(4) الشوكاني، فتح القدير، ج3، ص 361.

(5) أخرجه البخاري في كتاب: أحاديث الأنبياء، باب: حديث أبو اليمان (حديث: 3475). ومسلم في كتاب: الحدود، باب: قطع السارق الشريف وغيره (حديث: 1688) (3/ 1311).

(6) أبو سن، استخدام أساليب الترغيب والترهيب لمكافحة الفساد الإداري، ص104.

هذا وقد شهد العهد النبوي هذا النوع من الرقابة، فها هو رسول الله ﷺ يراقب عامله ابن الأُتبيّة الذي أرسله لجمع الصدقات فلما قدم قال: (هذا لكم وهذا أهدي لي. فقام النبي ﷺ فصعد المنبر فحمد الله وأثنى عليه ثم قال: " ما بال العامل نبعثه فيأتي يقول: هذا لك وهذا لي، فهلا جلس في بيت أبيه وأمه فينظر أيهدى له أم لا؟")[1].

وعلى هذا النهج سار الصحابة رضوان الله عليهم، حيث كانت عادة أبو بكر الصديق رضي الله عنه مراقبة عماله ومحاسبتهم بعد فراغهم من عملهم، فعندما رجع معاذ رضي الله عنه من اليمن إلى المدينة، واستقبله رضي الله عنه طلب منه رفع الحساب، فقال: له: "ارفع حسابك، فقال معاذ: أحسابان حساب من الله وحساب منكم؟ والله لا آلي لكم عملاً أبداً"[2]. وعلى هذا النهج أيضاً سار عمر رضي الله عنه، فقد قال يوماً لجلسائه: (أرأيتكم إن استعملت عليكم خير من أعلم، ثم أمرته فعدل، أكنت قضيت ما علي؟ قالوا: نعم، قال: لا حتى أنظر في عمله أعمل بما أمرته أم لا؟)[3].

وقد كتب علي رضي الله عنه لمالك بن الأشتر حين ولاه مصر يأمره بالرقابة على العمل والعمال حيث قال له: "ثم تفقد أعمالهم، وابعث العيون من أهل الصدق والوفاء عليهم، فإن تعاهدك في السير لأمورهم جذوة لهم على استعمال الأمانة والرفق بالرعية"[4].

وتتركز الرقابة الإدارية السليمة على أمرين أساسيين:

الأول: وضع الأساليب والإجراءات التي من شأنها أن تعمل على ضبط العمل الإداري وكشف الانحرافات الإدارية ومعالجتها.

---

(1) سبق تخريجه ص38.

(2) ابن قتيبة، عيون الأخبار ج1، ص25. الصلابي، علي محمد، أبو بكر الصديق رضي الله عنه شخصيته وعصره، 1422هـ - 2001م، ج4، ص65.

(3) اخرجه البيهقي في (السنن الكبرى)، كتاب: قتال أهل البغى، باب: الإمام العادل (حديث: 16432) (8/ 163). المتقي الهندي، كنز العمال (حديث 14328) (5/ 768). ابن عساكر، تاريخ دمشق، (44/ 280).

(4) ابن أبي الحديد، شرح نهج البلاغة، ج17، ص70.

الثاني: وضع القوانين واللوائح التي تعمل على ضبط العمل الإداري، وتوضح الانحرافات الإدارية، وتحدد العقوبات المناسبة لها، وتطبيقها بعدل وحزم دون إفراط أو تفريط[1].

الأساس الأول: الأساليب والإجراءات التي من شأنها ضبط العمل الإداري

ويكون ذلك من خلال الرقابة التي تقوم بها السلطة بواسطة أحد الأجهزة الإدارية، وهي قسمان[2]:

القسم الأول: الرقابة الصادرة من قبل الجهاز الإداري نفسه، وهو ما يعرف بالرقابة الداخلية (الرقابة الرئاسية).

القسم الثاني: الرقابة الصادرة عن جهاز إداري آخر مستقل مختص بمراقبة الأعمال الإدارية وهو ما يعرف بالرقابة الخارجية أو (رقابة الأجهزة والدواوين).

القسم الأول: الرقابة الداخلية (الرئاسية)

وتتمثل الرقابة الداخلية في الرقابة الرئاسية التي يباشرها الرؤساء على مرؤوسيهم، سواء أكانت رقابة على الأشخاص أو رقابة على الأعمال[3]. ولتحقيق ما أنيط بالرقابة من أهداف تقوم الإدارة الإسلامية بالإجراءات الآتية:

أولاً: كثرة الرقباء وانتشارهم بين الموظفين

نظراً لاهتمام ولي الأمر بأحوال رعيته، وإدراكه لأهمية التأكد من أن عماله وولاته يقومون بمهامهم الموكولة إليهم خير قيام، واستشعاراً منه لأهمية الرقابة داخل النفس البشرية ومدى فاعليتها في القضاء على الفساد، كان يرصد حولهم الرقباء والعيون ليبلغوه كل ما يمكن من معلومات عنهم حتى كان كأنه معهم وهو غائب

(1) أبو سن، استخدام الترغيب والترهيب لمكافحة الفساد الإداري، ص104.

(2) هيكل، القانون الإداري السعودي، ص 260.

(3) الرشيدات، ممدوح محمد، 1992م، الرقابة الإدارية وأثرها على أداء الإدارة العامة الأردنية، دراسة ميدانية في وزارة الأشغال العامة والإسكان، رسالة ماجستير (غير منشورة)، الجامعة الأردنية، ص 53. الأشعري، مقدمة في الإدارة الإسلامية، ص 372.

عنهم، وكان يأمر عماله أيضاً ببث العيون، حتى كان الوالي يخشى من أقرب الناس إليه أن يرفع نبأه إلى ولي الأمر.

وهذا ما فعله عمر رضي الله عنه إذ "كان علمه بمنأى عنه من عماله ورعيته كعلمه بمن بات معه في مهاد واحد، وعلى وساد واحد، فلم يكن له في قطر من الأقطار، ولا ناحية من النواحي عامل ولا أمير إلا وعليه عين لا يفارقه ما وجده، فكانت ألفاظ من بالمشرق والمغرب عنده في كل ممس ومصبح، وأنت ترى ذلك في كتبه إلى عماله، حتى كان العامل منهم ليتهم أقرب الخلق إليه وأخصهم له"[1].

وقد أوصى طاهر بن الحسين ابنه عبد الله في كتابه بذلك فقال: "واجعل في كل كورة من عملك أميناً يخبرك خبر عمالك، ويكتب إليك بسيرهم وأعمالهم، حتى كأنك مع كل عامل في عمله معايناً لأموره كلها"[2].

إذن من أجل نجاح العملية الإدارية ومنع الفساد الإداري والقضاء عليه عند وجوده لا بد أن تكون بعض العمليات الرقابية سرية بحيث يشعر الموظف أن عمله مراقب وأنه تحت العيون، فيدخل في قلبه الرهبة والرغبة، الرهبة: من الكسل والخمول، ومد اليد إلى ما حرم الله، خوفاً من العيون التي تراقبه والرغبة: في العطاء والترقي والثناء.

ثانياً: تخصيص عامل لمراقبة الولاة

كان ولي الأمر يندب رجلاً وكيلاً خاصاً يبعثه ليتقصى حقيقة الشكاوى التي تصله، أو التأكد من صحة المعلومات التي يبثها الرقباء والعيون، فيتولى التحقيق في الأمر عند اللزوم[3]. وذلك من أجل استشعار الشاكي بأن ما قدمه إلى ولي الأمر لن يضيع واستشعاراً للرقباء والعيون بأن ما يقدمونه من تقارير سوف يجري عليها التحقيق والتأكيد من صحتها، فلا يتجرأ أحد منهم على الكذب أو التهمة الباطلة للغير،

---

(1) الجاحظ، ابو عثمان عمرو بن بحر، التاج في أخلاق الملوك، (تحقيق: أحمد زكي)، دار الفكر، القاهرة، 1944م، ص 168.

(2) ابن خلدون، مقدمة، ص 378.

(3) الأشعري، مقدمة في الإدارة الإسلامية، ص 372.

وهذا ما كان يقوم به محمد بن مسلمة رضي الله عنه، حيث خصصه عمر رضي الله عنه للكشف عن حقيقة ما عليه العمال، والنظر في الشكاوى المرفوعة بهم، ويرفع ما توصل إليه إلى أمير المؤمنين[1].

ثالثاً: العمل بإقرار الذمة المالية

والمقصود بذلك تطبيق المبدأ المعروف (من أين لك هذا؟) أي سؤال الموظف عن ذمته المالية قبل تعيينه في وظيفته وأثنائها وبعدها.

ومن إجراءات ذلك ما يلي:

1- إقرار الموظف بذمته المالية قبل تعيينه:

وذلك بأن يقدم الموظف عند التعيين قائمة وإقراراً بجميع ممتلكاته ومقتنياته، وبعدها يكون عرضة للمسألة والمراقبة من قبل ولي الأمر أو من يمثله، وذلك أثناء الولاية وبعدها، فيحاسبه على كل زيادة غير معقولة طرأت على ثروته فيقوم بمصادرتها كلها أو بعضها بحسب الأحوال، وذلك بعد التحقيق والفصل في الأمر[2]، ويعد هذا الإجراء إجراء احتياطياً[3].

وقد اشتهر هذا الأمر عن عمر رضي الله عنه، حيث كان "يكتب أموال عماله إذا ولاهم، ثم يقاسمهم ما زاد على ذلك، وربما أخذه منهم"[4] إن تبين له أن ما زاد عن ماله الذي أفصح فيه عن ذمته المالية لم يأت بطريق سليم، ولم يقبل منهم الاحتجاج بأن هذه الزيادة ناتجة عن تجارة أو مهام أو غير ذلك، ومن ذلك مشاطرته أموال سعد بن

(1) ابن الأثير، الكامل، ج3، ص 5 ـ 6. الطبري، تاريخ الأمم، ج4، ص121. القرشي، أوليات الفاروق، ج2، ص 284 ـ 287.

(2) الحديدي، خميس بن عبد الله بن خميس (2001)، الرقابة الإدارية في الشريعة الإسلامية "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه (غير منشورة)، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، ص 163.

(3) الطماوي، عمر بن الخطاب، ص 287.

(4) البلاذري، أبو الحسن أحمد بن يحيى بن جابر بن داود (ت 279هـ)، فتوح البلدان، مطبعة لجنة البيان العربي، القاهرة، ج1، ص 257.

أبي وقاص واليه على الكوفة، وخالد بن الوليد واليه على الشام، وأبو هريرة واليه على البحرين، وعمرو بن العاص واليه على مصر رضي الله عنهم[1].

ولم تكن قسمته لهم رضي الله عنهم عن شك في دينهم، أو مخالفة ثابتة لشريعة الله تعالى، فهم أبعد ما يكونون عن هذا كله؛ وإنما كان ذلك يرجع إلى مظنة الكسب الحرام بغير قصد، كمجاملة الرعية للوالي، أو استفادة الوالي من منصبه في تيسير أموره في تجارته[2]. فما كان يحق لهم في نظر عمر إلا رؤوس أموالهم ورزقهم الذي خصصه الخليفة لهم عند التعيين وقبلوا به، وما زاد عن ذلك كان من نصيب بيت مال المسلمين، إذ لا يمكن لموظف حكومي أن يجمع في آن واحد بين الوظيفة الحكومية التي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة وبين المصلحة الخاصة والمتمثلة في التجارة[3].

2- الاحتكام إلى المظهر:

لم يظهر لهذا الإجراء أثر في عهد النبي ﷺ، وأبو بكر الصديق - رضي الله عنه - ذلك أن ولاة النبي ﷺ لم يخرجوا عن الجزيرة العربية، وحياة أبناء الجزيرة متواضعة على العموم، كما أن الولايات المهمة - كمكة والطائف واليمن بولاياتها والبحرين - قد فتحت في آخر عهده ﷺ، وهذا الحال في مدة خلافة أبي بكر الصديق رضي الله عنه، فلم يحدث تنعم أو استرخاء أو حرص على المظاهر الدنيوية من أي عامل من عمالها. وفي عهد عمر رضي الله عنه بدأ يظهر شيء من التنعم والاسترخاء والحرص على المظاهر الدنيوية من قبل عماله، والتمتع بخيرات الدنيا التي فتحت عليهم[4]. لذلك كان عمر رضي الله عنه يحصي أموال عماله قبل توليتهم، ويصادر كل زيادة غير

(1) البلاذري، فتوح البلدان، ج1، ص 100 - 101، ص 257. ابن كثير، البداية والنهاية، ج7، ص 76 - 77، 100 - 101. الأشعري، مقدمة في الإدارة، ص 373. الحديدي، الرقابة الإدارية، ص 163.

(2) ابن تيمية، السياسة الشرعية، ص 39. الطماوي، سليمان، عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة، ط1، دار الفكر العربي، 1965م، ص 88 - 89.

(3) الأشعري، مقدمة في الإدارة، ص373.

(4) القرشي، أوليات الفاروق، ج2، ص 299.

معقولة فيها وكان يحتكم إلى المظهر في هذا الخصوص[1]. فقد مر ببناء يبنى بحجارة وجص فقال: لمن هذا؟ فذكروا له أنه لعامل من عماله على البحرين، فقال: أبت الدراهم إلا أن تخرج أعناقها، وقاسمه ماله[2]. وكان يقول: "على كل خائن أمينان: الماء و الطين"[3].

3- الاطلاع على ما يحمله الموظف عند العودة من المهمة الموكولة إليه:

ومن أجل تطبيق مبدأ "من أين لك هذا" كان عمر رضي الله عنه يلزم الولاة إذا عادوا إلى المدينة أن يدخلوها نهاراً ولا يدخلوها ليلاً؛ ليظهر معهم ما حملوه في عودتهم، ويتصل نبؤه بالحراس والأرصاد الذين يقيمهم على ملاقي الطريق، فلا يستطيعون حجب شيء من الأموال[4].

وهذا الأمر وإن عملت به الدول الحديثة عبر حدودها، إلا أنها لم تسلكه بعد في مستوى الدولة نفسها، ولعلها اكتفت فيما يقوم به مراقبوا الدولة الموكول إليهم مهمة مراقبة الموظفين، لذلك من علامات النضج في مكافحة الفساد الإداري أن لا يستثن أحد من المسألة بعد عودته من مهامه التي وكل بها، ولا بد من نزع ما يسمى بالحصانة السياسية.

4- محاسبة الموظف بعد الانتهاء من منصبه أو وظيفته:

ويقصد بذلك: التأكد من براءة ذمة الموظف المالية بعد تركه لمنصبه وأشغاله لغيره، أو بعد انتهائه من وظيفته (إحالته على التقاعد).

وأول تطبيق عملي لهذا الإجراء هو ما فعله النبي ﷺ مع ابن الأُتبية حين أرسله على صدقات، حيث قام بمحاسبته بعد انتهائه من مهامه التي وكل بها[5]. وكذلك فعل أبو بكر رضي الله عنه مع معاذ بن جبل رضي الله عنه عند عودته من اليمن فقال

(1) الطماوي، عمر بن الخطاب، ص 287.

(2) الطرطوشي، سراج الملوك، ج2، ص 566. ابن الأزرق، بدائع السلك، ج1، ص 76.

(3) الطرطوشي، سراج الملوك، ج2، ص 566.

(4) الطماوي، عمر بن الخطاب، ص88.

(5) سبق تخريجه ص38.

له: ارفع حسابك[1]. وعلي رضي الله عنه يقول لأحد عماله: "فقد بلغني عنك أمر إن كنت فعلته فقد أسخطت ربك وعصيت إمامك، وأخزيت أمانتك، بلغني أنك جردت الأرض[2]، فأخذت ما تحت قدميك، وأكلت ما تحت يديك، فارفع إلي حسابك، واعلم أن حساب الله أعظم من حساب الناس"[3].

وقد أقر في الأردن أخيراً من قبل مجلس النواب قانون إشهار الذمة المالية رقم (54) لعام 2006م[4].

رابعاً: الزيارات الميدانية

ويقصد بذلك انتقال القائد إلى مواقع الولايات والعمال ليقف بنفسه على سير الولاة وسياستهم في الرعية، والاطلاع على حوائجهم التي قد تغيب عنه[5].

وقد أوصى أبو بكر الصديق يزيد بن أبي سفيان رضي الله عنهما بهذه الزيارات، فقال له: "وأكثر حرسك وبددهم في عسكرك، وأكثر مفاجأتهم في محارسهم بغير علم منهم بك، فمن وجدته غفل عن محرسه فأحسن أدبه وعاقبه في غير إفراط"[6].

---

(1) سبق تخريجه ص273.

(2) جردت الأرض، فنثرتها، والمعنى أنه نسبه إلى الخيانة في المال. ابن أبي الحديد، شرح نهج البلاغة، ج16، ص 156.

(3) المرجع السابق نفسه.

(4) كانت مقاومة أعضاء مجلس النواب والأعيان لإدراجهم ضمن الفئات المطالبة بإشهار الذمة المالية أحد الأسباب المهمة لتعثر إقرار هذا القانون طيلة السنوات الاثني عشر الماضية. والفئات المشمولة بالقانون: كما تنص عليها المادة الثانية من أحكام هذا القانون " تسري على رئيس الوزراء والوزراء والقضاة ورؤساء وأعضاء مجالس المفوضين، ورؤساء المؤسسات الرسمية العامة، المدنية والعسكرية منها ومدراء هذه المؤسسات، وموظفي الفئة العليا في الحكومة ومن يماثلهم في الدوائر والمؤسسات الرسمية العامة والسفراء، وأمين عمان وأعضاء مجلس أمانة عمان ورؤساء وأعضاء البلديات الكبرى، ورؤساء وأعضاء لجان العطاءات المركزية والعطاءات الخاصة ولجان العطاءات والمشتريات في الدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة والبلديات، ورؤساء مجالس إدارات الشركات التي تساهم بها الحكومة بنسبة (5٪) او اكثر، وشاغل أي وظيفة يقرر مجلس الوزراء سريان أحكام هذا القانون عليه، هذا، وتطبق أحكام هذا القانون أيضاً على رؤساء وأعضاء مجلسي الأعيان والنواب"، الحوراني، دور البرلمان في مكافحة الفساد، ص4.

(5) حسنين، الرقابة الإدارية، ص155.

(6) ابن الأثير، الكامل في التاريخ، ج1، ص 390.

وقد باشر عمر رضي الله عنه بنفسه هذه الزيارات، فقد زار الشام أربع مرات[1]؛ ليطلع من خلالها على سير الولاة والعمل، ويطمئن على أحوال الرعية في تلك الأقاليم، وإحدى تلك الزيارات كانت بسبب ضياع مواريث الناس بالشام فقال: "ضاعت مواريث الناس بالشام، أبدأ بها فأقسم المواريث وأقيم لهم ما في نفسي، ثم ارجع فأتقلب في البلد وأنبذ إليهم أمري"[2]. وعندما شعر عمر رضي الله عنه بأهمية هذه الزيارات وأثرها على العمال والرعية، عزم على أن يطوف البلدان ويزور الأمراء وينظر فيما اعتقدوه وما آثروا من الخير[3]، فقال: "لئن عشت إن شاء الله تعالى لأسيرنَّ في الرعية حولاً، فإني أعلم أن للناس حوائج تقطع عني، أما هم فلا يصلون إلي، وأما عمالهم فلا يرفعونها إلي، فأسير إلى الشام فأقيم بها شهرين، ثم أسير إلى مصر فأقيم بها شهرين، ثم أسير إلى البحرين فأقيم بها شهرين، ثم أسير إلى الكوفة فأقيم بها شهرين، ثم أسير إلى البصرة فأقيم بها شهرين"[4].

وقد كان عثمان رضي الله عنه يزور مكة في موسم الحج، ويطلع على أحوالها، ويقابل الولاة بها وحجاج الأمصار، ويسألهم عن أخبارهم وأحوالهم[5].

وعلي رضي الله عنه يوصي مالك بن الأشتر بذلك فقال له: "ثم تفقد من أمورهم ما يتفقد الوالدان من ولدهما... ثم تفقد أعمالهم"[6].

خامساً: اللقاءات الدورية

ويقصد به: اجتماع ولي الأمر مع مرؤوسيه ليطلع على سير العمل والمناقشة في أحوال الرعية والخطط المستقبلية في تحسين الإنتاج.

---

(1) مرتان سنة ست عشرة للهجرة، ومرتان في سنة سبع عشرة للهجرة، ولم يدخلها في الأولى من الآخرتين لأجل ما وقع بالشام من الوباء، ابن كثير، البداية والنهاية، ج7، ص64. الطبري، تاريخ الأمم، ج2، ص487.

(2) ابن كثير، البداية والنهاية، ج7، ص 89 ـ 90.

(3) المرجع السابق نفسه، ج7، ص 89.

(4) ابن الأثير، الكامل في التاريخ، ج2، ص 471. ابن شبه، تاريخ المدينة، ج3، ص 821. الطبري، تاريخ الأمم والملوك، ج2، ص 565.

(5) الصلابي، علي محمد، سيرة عثمان بن عفان رضي الله عنه، ط1، 1427هـ ـ 2006م، ص324.

(6) ابن أبي الحديد، نهج البلاغة، ج17، ص 52، 70.

وقد كان عمر رضي الله عنه يبعث إلى عماله عند رأس كل سنة فيقدمون عليه، فيسألهم عن الناس وعما وراءهم، فمن أراد أن يرده ردَّه، ومن أراد أن يعزله حبسه عنده[1].

وهو ما سار عليه عثمان رضي الله عنه حيث كان بطلب من العمال أن يوافوه في كل موسم ومن يشكوهم[2].

لذلك على القائد الإداري أن يحرص على عقد اللقاءات الدورية بينه وبين مرؤوسيه، لما في ذلك من تشاور واطلاع على أحوال العمل، فتسير الدولة على أسلوب واحد ومتجانس في الحكم والإدارة[3]، وهذا أجدى للاطلاع على الأحوال والقضاء على الفساد.

سادساً: تدوير القيادات الإدارية

والمقصود من ذلك: عدم إبقاء القائد الإداري في منصبة فترة طويلة.

والحكمة من ذلك: أن إبقاء القائد الإداري في منصبه فترة طويلة مدعاة إلى الترهل الإداري من الخمول والكسل لديه، لحفظه النصوص وعدم اطلاعه على ما يجد بحكم الاحتكام إلى خبرته وانشغاله بدنياه، كما أن ذلك أدعى إلى اصطفاء القائد لفئة من الموظفين دون غيرهم (الشللية)، مما قد يؤثر على الإدارة سلباً في تطويرها واتخاذ القرارات الإدارية العادية الحاسمة.

وقد قال عمر رضي الله عنه: "هان شيء أصلح به قوماً أن أبدلهم أميراً مكان أمير"[4]. وكان الإمام أبو حنيفة رحمه الله يرى أن لا يترك القاضي على القضاء أكثر

---

(1) ابن شبه، تاريخ المدينة، ج3، ص 806.

(2) الصلابي، سيرة عثمان بن عفان، ص323.

(3) الطماوي، عمر بن الخطاب، ص 106.

(4) المتقي الهندي، كنز العمال 14332) (5/ 769). ابن شبه، تاريخ المدينة (3/ 805).

من سنة؛ لأنه متى اشتغل بذلك لا يتفرغ للتعليم والتعلم، فينسى العلم فيقع الخلل في الحكم[1].

فمن المناسب من أجل تطوير العمل الإداري وعلاج الفساد الإداري أن يتم تدوير القيادات الإدارية؛ لما في ذلك من نتائج إيجابية في علاج هذا الفساد وكشف أي خرق في النظام من قبل المدير السابق. ومن الأفضل أن لا يطيل في المنصب القيادي أكثر من سنتين حتى تتجدد الدماء، وهو ما يطلق عليه الآن بضرورة تداول المنصب وتحديده[2].

القسم الثاني: رقابة الأجهزة والدواوين (الرقابة الخارجية)

عرفت الدولة الإسلامية الرقابة الخارجية على أعمال الإدارة منذ نشأتها، وكانت هذه الرقابة تتمثل في بث العيون حول الولاة والعمال لمتابعة أحوالهم وسؤال الرعية عن سيرتهم فيهم، ولكن هذا الحال تغير بعد أن اتسعت الدولة، وتشعب الجهاز الإداري فيها وتعددت أنشطتها، فأنشأت أجهزة متخصصة تتولى عملية الرقابة على أعمال الإدارة[3]، وهذه الأجهزة تتمثل فيما يلي:

أولاً: جهاز نظام ولاية الحسبة

يقرر الإمامان ابن تيمية وابن القيم أن جميع الولايات إنما شرعت للأمر بالمعروف والنهي عن المنكر[4]، أي: أن جميع الولايات ترد إلى الحسبة؛ نظراً لاستغراق الحسبة لمعظم الولايات، وبسطها ظلها على جل الولايات الإسلامية، أي: أن الحسبة هي الأساس الظاهر للولايات الإسلامية، وأن النظام الإداري الإسلامي الذي تديره هذه

---

(1) ابن شحنه، إبراهيم ابن أبي اليمن محمد، لسان الحكام في معرفة الأحكام، ص4. ابن الهمام، فتح القدير، ج16، ص336.

(2) الدغيثر، الرقابة الإدارية، ص29.

(3) الحكيم، سعيد، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، ط2، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987، ص 350.

(4) ابن تيمية، مجموع الفتاوى، ج28، ص41. ابن تيمية، الحسبة، ط1، (تحقيق: صالح عثمان اللحام)، الدار العثمانية ـ عمان ودار ابن حزم ـ بيروت، 1424هـ ـ 2004م، ص55. ابن القيم، ابو عبد الله محمد بن ابي بكر أيوب الزرعي، الطرق الحكمية في السياسة الشرعية، (تحقيق: محمد جميل غازي)، مطبعة المدني، القاهرة، ص 346.

الولايات العامة أساسه العام هو الحسبة، فهي قطب الرحاة فيه وحجر الزاوية في بنائه[1].

والحسبة هي: "أمر بالمعروف إذا ظهر تركه ونهي عن المنكر إذا ظهر فعله"[2]. وهذا هو موضوعها؛ لتعلقها بمنكرٍ ظاهرٍ المحتسبُ منصوبُ لإزالته، واختصاصها بمعروف بيّن المحتسب مندوب إلى إقامته؛ لأن موضوع الحسبة إلزام الحقوق والمعونة على استيفائها[3].

وقد استقر الاصطلاح على أن الحسبة هي إحدى وظائف الدولة في الإسلام، إلى جانب السلطات الأخرى التي منها القضاء وولاية المظالم، وهي من مصطلحات القانون الإداري، والحسبة في واقعها عبارة: عن رقابة إدارية تقوم بها الدولة عن طريق موظفين خاصين على نشاط الأفراد في مجالات خرق المثل والقيم والأخلاق والدين والاقتصاد، وجميع أوجه النشاط الاجتماعي؛ تحقيقاً للعدل والفضيلة وطبقاً للمبادئ المقررة في الشرع الإسلامي والقواعد الشرعية المتبعة[4].

فالحسبة في حقيقتها وظيفة شبه قضائية، عرفها التاريخ الإسلامي، يسمى موظفها الخاص بالمحتسب إذا كان معيناً من ولي الأمر ومهمته المحافظة على النظام العام، وبالمتطوع إذا قام بالأمر دون تكليف[5].

وقد عُرف هذا النظام منذ عهد النبوة ـ وإن لم يكن بهذا المسمى ـ فقد مارس رسول الله ﷺ الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر بنفسه، وكان يتولى جميع ما يتعلق بولاة الأمور، فمن ذلك: أن رسول الله ﷺ مرَّ على صبرة طعام فأدخل يده فيها فنالت

---

(1) وصفي، مصطفى كمال (1395هـ ـ 1396هـ)، الحسبة والنظام الإداري، مجلة البحوث الإسلامية، 2 (2)، ص 266.

(2) الماوردي، الأحكام السلطانية، ص349.

(3) المرجع السابق نفسه، ص352.

(4) الظاهر، خالد خليل، نظام الإدارة وتنظيم النشاط الإنساني في الإسلام، ط1، دار المعراج للنشر، الرياض، 1421هـ ـ 2000م، ص119 ـ 120.

(5) ابن تيمية، مجموع الفتاوى، ج28، ص43.

أصابعه بللاً فقال: ("ما هذا يا صاحب الطعام؟" فقال: أصابته السماء يا رسول الله. فقال: "أفلا جعلته فوق الطعام حتى يراه الناس ثم قال:" من غشنا فليس منا")[1].

أما الأماكن البعيدة عنه ﷺ، فقد كان يكلف بها صحابته رضوان الله عليهم ليقوموا بهذه المهمة حيث ولّى عتاب بن أسيد على مكة، وعثمان بن أبي العاص على الطائف، وبعث معاذاً وأبا موسى على اليمن رضي الله عنهم[2]. وهذا قيام بالمبدأ الإلهي العظيم ﴿ وَلْتَكُن مِّنكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنكَرِ ۚ وَأُولَٰئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ ﴾[3]، وبقول الله تعالى ﴿ كُنتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ ﴾[4]. وعلى هذا النهج سار الخلفاء الراشدون ومن بعدهم رضوان الله عليهم.

وفيما يتعلق باختصاصات المحتسب الخاصة بالأعمال الإدارية، فإن المحتسب له الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر فيما ليس من خصائص الولاة والقضاة وأهل الديوان ونحوهم، فكان يتولي الحسبة على الأئمة والمؤذنين والأطباء والمعلمين والقائمين على إنفاق المال العام، فيقر منهم من توفرَّ عمله وحسنت طريقته، ويمنع كل من فرط منهم فيما يجب عليه من حقوق الأمة وخرج عن المشروع وألزمه به، واستعان فيما يعجز عنه بوالي الحرب والقاضي وكل قطاع يعين على ذلك[5]. ولا يتوقف حكمه على تنازع أو استعداء، بل له النظر والحكم فيما يصل إلى علمه من ذلك ويرفع إليه، ولكن ليس له إمضاء الحكم في الدعاوى مطلقاً[6].

---

(1) أخرجه مسلم، كتاب: الإيمان، باب: قول رسول الله ﷺ من غشنا فليس منا (حديث: 102) (99/1).

(2) ابن تيمية، مجموع الفتاوى، ج28، ص49.

(3) سورة آل عمران: آية (104).

(4) سورة آل عمران: آية (110).

(5) ابن تيمية، الحسبة، ص62. ابن القيم، الطرق الحكمية، ص349. الماوردي، الأحكام السلطانية، ص370.

(6) ابن خلدون، المقدمة، ص 284.

ومن هنا يتبين مدى أهمية نظام الحسبة في منع الفساد الإداري والقضاء عليه، حيث يعد هذا الجهاز الأساس في الرقابة على أعمال الموظفين وحسن سير عملهم، والضرب على يد كل من تسول له نفسه بالتقصير والإساءة إلى نظام مهنته وعمله.

ونظام ولاية الحسبة في الدولة الإسلامية الذي يتعلق بالأعمال الإدارية قريب الشبه إلى حد كبير من أعمال هيئة مكافحة الفساد في الأردن(1).

ثانياً: جهاز ديوان المصادرات أو (الاستكشاف) أو (الاستخراج)

حيث كان عمل هذا الجهاز يقوم على التحقيق مع الوالي المعزول من خلال مطالبته بتقديم حساب دقيق عن الأموال التي جمعها، فإن تبين أن هناك أموالاً قد جمعت بطريقة غير مشروعة صودرت وضمت إلى بيت المال. وقد كان ظهور هذا الديوان في العصر العباسي وكان جهازاً مستقلاً له رئيسه وموظفوه الخاصون به(2).

ثالثاً: جهاز ديوان الأزمّة (زمام الأزمّة)

حيث كانت مهمته الرقابة على مالية الدولة الإسلامية بمتابعة ومراقبة نفقات ولاياتها المختلفة، سواء كانت رقابة سابقة على الإنفاق، كما تقوم به ـ وزارات المالية في العصر الحاضر ـ أو رقابة لاحقة كما تقوم به أجهزة ديوان المحاسبة في الدول المعاصرة(3).

---

(1) نصت المادة (7) من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (62) لسنة (2006) على ما يلي: "تتولى الهيئة في سبيل تحقيق أهدافها المهام والصلاحيات التالية: أ ـ التحري عن الفساد المالي والإداري، والكشف عن المخالفات والتجاوزات وجمع الأدلة والمعلومات الخاصة بذلك، ومباشرة التحقيقات والسير في الإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة لذلك. ب ـ ملاحقة كل من يخالف أحكام هذا القانون وحجز أمواله المنقولة وغير المنقولة، ومنعه من السفر، وطلب كف يده عن العمل من الجهات المعنية، ووقف راتبه وعلاواته وسائر استحقاقاته المالية إذا لزم، وتعديل أي من تلك القرارات أو إلغائها وفق التشريعات السارية المفعول. ج ـ للهيئة أن تبدأ في إجراء التحريات اللازمة لمتابعة أي من قضايا الفساد من تلقاء نفسها أو بناء على إخبار يرد من أي جهة، وإذا تبين بنتيجة التحري أو التحقيق أن الإخبار الوارد إلى الهيئة كان كاذباً أو كيدياً يتم تحويل مقدمه إلى الجهات القضائية المختصة وفقاً للأصول القانونية المتبعة. د ـ بالرغم مما ورد في أي تشريع آخر تلتزم الهيئة بإصدار قراراتها في موعد أقصاه ثلاثة أشهر من تاريخ بدء إجراءات التحقيق والتحري في الشكوى".

(2) الطبري، تاريخ الأمم والملوك، ج9، ص 305. الحديدي، الرقابة الإدارية، ص142.

(3) الطبري، تاريخ الأمم والملوك، ج10، ص10. حسنين، الرقابة الإدارية، ص214.

رابعاً: جهاز ديوان البريد والإخبار

فقد كان هذا الجهاز من اختصاصات صاحب البريد، فضلاً عن مهمته الرسمية في الإشراف على بريد الدولة ومكاتباتها الرسمية، وعرض كتب أصحاب البريد في الولايات على الخليفة للرقابة على عمال الخليفة، وموافاته بجميع الشؤون في ولايته من خير أو شر. فكان أصحاب البريد والإخبار رقباء من قبل الدولة، يرفعون التقارير عن أحوال الولاية التي تقع في نطاق اختصاصهم[1]. ومهمة صاحب البريد هنا هي مهمة إنهاء، أي: نقل الأخبار بما فعله العامل من صحيح وفاسد وفيما رجع عنه وفيما لم يرجع عنه دون التدخل منه بأي زيادة أو نقصان أو تغيير[2].

وتتضح أهمية البريد في منع الفساد والقضاء عليه من خلال قول أبي جعفر المنصور: " ما كان أحوجني على أن يكون على بابي أربعة نفر... هم أركان الملك، ولا يصح الملك إلا بهم... أما أحدهم فقاض لا تأخذه في الله لومة لائم، والآخر صاحب شرطة ينصف الضعيف من القوي، والثالث صاحب خراج لا يظلم الرعية. والرابع ـ وعض على أصبعه السبابة ثلاث مرات ـ وقال: صاحب بريد يكتب إلي بخبر هؤلاء على الصحة"[3].

مما تقدم يتبين مدى حرص الإدارة الإسلامية على إيجاد الوسائل الرقابية الضابطة للعملية الإدارية؛ لما لها من شأن في تهذيب النفوس وحسن سير العمل الإداري، ومنع الفساد والقضاء عليه وعلاجه.

الأساس الثاني: وضع القوانين واللوائح التي تعمل على ضبط العمل الإداري

من الضروري وضع مثل هذه اللوائح التي من شأنها أن توضح الانحرافات الإدارية، وتحدد العقوبات المناسبة لها، وتطبيقها بعدل وحزم دون إفراط أو تفريط، لاسيّما وأنّ النظام التأديبي الفعال هو النظام القادر على تحقيق الأهداف التي وضع من

(1) ابن خرداذبه، المسالك والممالك، ص 46. الحكيم، الرقابة على الأعمال، ص 357.

(2) الماوردي، الأحكام السلطانية، ص 313 ـ 314.

(3) الطبري، تاريخ الأمم والملوك، ج6، ص313.

أجلها، وهذا يعني: ضبط القوانين المنظمة لسير العمل، وتحديد أو معرفة العقوبات المترتبة على المخالفات، وتطبيقها بعدل وحزم دون محاباة أو ظلم، فكل نظام قانوني في مجال الخدمة المدنية والتأديبية يعتقد أن النظام الذي وضعه هو النظام الفعال، ولكن التطبيق هو الذي يكشف لنا مدى فاعلية النظام من عدمه[1].

لذا كان النظام الإداري الإسلامي منذ عهد النبوة يطبق العقوبات بعدل وإنصاف دون محاباة لأحد، ولو كانت فاطمة بنت محمد ﷺ، لا بل ولو على نفسه ﷺ. ومن ذلك ما فعله النبي ﷺ مع ابن الأُتبية عامله على الصدقات، حيث لامه رسول ﷺ على قوله: "هذا لكم وهذا أهدي لي" فقال رسول الله ﷺ: "فهلا جلس في بيت أبيه أو بيت أمه، فينظر أيهدى له أم لا؟"[2]. واللوم هو أحد العقوبات التأديبية.

وقد تعددت وسائل التأديب التي عرفها النظام الإداري الإسلامي، منها: اللوم، والقصاص[3]، والعزل[4]، والمصادرة. وهذه الوسائل التأديبية هي من العقوبات التعزيرية

---

(1) الشيخلي، أخلاقيات الوظيفة العامة، ص 82.

(2) سبق تخريجه ص38.

(3) ليس المقصود بالقصاص هنا العقوبة المقدرة التي توقع في جرائم القصاص المعروفة، ولكن المقصود بها هو: الجزاء التاديبي الذي يقع على الموظف على سبيل التاديب والتعزير، من ذلك: أن عمر بن الخطاب رضي الله عنه خطب يوماً فقال: "يا ايها الناس الا إني والله ما أرسل عمالي إليكم ليضربوا ابشاركم ولا ليأخذوا أموالكم، ولكن أرسلهم إليكم ليعلموكم دينكم وسنتكم، فمن فعل به شيء سوى ذلك فليرفعه إلي، فوالذي نفسي بيده إذا لأقصنه منه، فوثب عمرو بن العاص فقال: يا أمير المؤمنين أورايت إن كان رجل من المسلمين على رعية فادب بعض رعيته أئنك لمقتصه منه؟ قال: إي والذي نفس عمر بيده إذاً لأقصنه منه وقد رايت رسول الله ﷺ يقص من نفسه. الا لا تضربوا المسلمين فتذلوهم، ولا تجمروهم فتفتنوهم، ولا تمنعوهم حقوقهم فتكفروهم، ولا تنزلوهم الغياض فتضيعوهم". اخرجه احمد في (مسنده) (حديث: ص86) (1/ 41) وقال محققه شعيب الأرنؤوط: أبو فراس وهو النهدي لم يرو عنه غير أبي نضرة المنذر بن مالك ولم يوثقه غير ابن حبان وقال أبو زرعه: لا أعرفه وباقي رجاله ثقات رجال الشيخين. أخرجه البيهقي في (السنن الكبرى)، كتاب: النفقات، باب: ما جاء في قتل الإمام (حديث: 5796)(148/8).

(4) من أمثلة الأخطاء التي ذكرها بعض الفقهاء التي يترتب عليها توقيع عقوبة العزل:

1. إذا فعل الأمير ما يستعظم.
2. الجندي المقاتل إذا فر من الزحف.
3. ولاة أموال بيت المال أو المشرفون على الأوقاف إذا خانوا.
4. من يقلد الوظائف للعاجز عن القيام بها دون حاجة إليه أو غير الأمين.

التي فوضتها الشريعة للحاكم ومن يمثل أمرها ، لذا لم يكن هناك نصوص مقننة بالمفهوم المعاصر لتقنين العقوبات بصفة أن الحاكم هو المسؤول الأول عن تطبيقها حال صدور ما يستوجبها.

أما في العصر الحاضر فبالرغم من تطور علم الإدارة والقانون الإداري إلا أن نصوص القانون التأديبي للموظفين المدنيين في الدولة لا زالت غير مقننة ، على العكس من تقنين الجرائم الجنائية ، حيث إن قانون الوظيفة العامة أو نظام الخدمة المدنية يورد أهم الواجبات الواجبة على الموظف الالتزام بها وأهم المحظورات التي يحظر عليه فعلها ، تاركاً للسلطات التأديبية تحديد ما يعتبر مخالفة يستوجب الجزاء التأديبي وما لا يعتبر، وهذا هو الاتجاه العام السائد في غالبية التشريعات المعاصرة[1] ومنه نظام الخدمة المدنية في الأردن.

ويعود عدم تقنين المخالفات التأديبية إلى ثلاثة أسباب[2]:

الأول: السبب التاريخي: وذلك أنه مع بدء اتساع مرفق الوظيفة العامة فإن السلطة الإدارية كانت تبخل في منح الموظفين حقوقهم وتقرير ضمان لهم.

الثاني: السبب السياسي: وذلك متمثل في رغبة السلطة السياسية في منح الإدارة السلطة الواسعة للتحكم بالموظفين ومصيرهم، وعدم تفسير المخالفات تحقق هذا الغرض.

الثالث: السبب القانوني: وهذا متمثل بأن المخالفات التأديبية متشعبة ومتنوعة.

---

5. من يقبل الهدية أو الرشوة بسبب العمل.
6. جباء الأموال الذين يفرقون في المعاملة عن هوى، فيأخذون المال ممن شاؤوا ويدعون من شاؤوا.
7. كل من يحكم بغير ما أنزل الله أو يترك إنكار المنكرات.
8. ارتكاب العامل عملاً لا يتفق وكرامة الوظيفة.
9. قلة الخبرة والدراية بالعمل.
10. ضعف الإدارة.
11. الأخطاء الإدارية الجسيمة. انظر جعفر، المبادئ الأساسية للوظيفة العامة، ص 48 ـ 50.

(1) ياقوت، شرح القانون التاديبي، ص 370.

(2) الشيخلي، عبد القادر، السياسة السليمة في تاديب العاملين بالدولة، دار الفكر، عمان، 1983م، ص 17 ـ 18.

والحق أن بقاء هذه الأسباب الثلاثة واعتبارها عائقاً أمام تقنين المخالفات التأديبية هو في ذاته فساد ينبغي معالجته، ولهذا فإنه لا بد من تقنين شامل للمخالفات التأديبية وعقوباتها، خاصة بعد نضوج الإدارة العامة وأسسها القائمة عليها وإيجاد الجهات القضائية المختصة بالنظر في علاقة الموظفين بمؤسساتهم من الناحية الإدارية.

ومن ثم فإن فوائد التقنين تغذي حركات إصلاح الموظفين ومن هذه الفوائد[1]:

أولاً: التقنين عودة لمبدأ الشرعية، أي: (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص). فإن من مقتضيات هذا المبدأ في نطاق التجريم إحاطة الفرد مقدماً بالأوامر والنواهي التي يترتب عليه حال مخالفتها إنزال العقاب به، وإحاطته بمقدار العقوبة حتى يكون على بينة بما ارتكب، فضلاً عن ذلك وحدة العقاب وعدم تناقضه أو تفاوته تفاوتاً يذهب بهذه الوحدة، كما يمنع المغالاة في العقوبة.

ثانياً: إن إلمام الموظف بالمخالفات التأديبية يجعله يسعى إلى تجنبها؛ حفظاً لصالح العمل، ورقابة لنفسه من شر الجزاء التأديبي، وآثاره السيئة على سمعته الوظيفية ومكانته في العمل، مما يحقق له استقراراً قانونياً ونفسياً.

ثالثاً: كما أن تحديد المخالفات التأديبية يدعم فاعلية التأديب، فالتحديد بما يحمله من الوضوح وعدم الغموض يساعد الجهة التأديبية على اتخاذ القرار اللازم تجاه الموظف، وتطبيق الجزاء المناسب في حقه دون تردد، والأمر يحول إلى غير ذلك في حالة غموض القواعد وعدم تحديدها. وهذا التحديد لا يعني سلب السلطة التقديرية من الجهة التأديبية، وإنما قد يحد من اختصاصها الواسع بما يساير القيام بعملها، ولأن بعض المخالفات سوف يكون لها حد أدنى وحد أعلى في توقيع الجزاء.

رابعاً: إن ترك تقدير ما يعد من قبيل المخالفات التأديبية إلى السلطة التأديبية يعني ابتداءً منح هذه السلطة اختصاصاً شبه تشريعي.

---

(1) ياقوت، شرح القانون التاديبي، ص 355 ـ 356. الشيخلي، السياسة السليمة في تاديب العاملين، ص26 ـ 28.

خامساً: إن عدم تقنين المخالفات التأديبية يؤدي إلى فرض جزاءين مختلفين قد يكونان وقعا في هيئة واحدة في وقت متقارب تبعاً لاختلاف السلطة التأديبية في تقدير الجزاء.

سادساً: إن تقنين المخالفات التأديبية هو استكمال لنضوج القانون التأديبي؛ وذلك لأن جميع القواعد المنظمة للوظيفة العامة قد شقت طريقها إلى التقنين، وقد جاء الدور على المخالفات التأديبية؛ لأن هذه المخالفات تتسم بنصيب كبير من الاستقرار والوضوح، يضاف إلى ما تقدم، أن مبدأ الشرعية في المجال الجنائي لم يحل دون صياغة بعض الجرائم الجنائية بصورة فضفاضة أحياناً؛ لغرض استيعاب ظروف الحال والمآل، وهذا الأسلوب المرن يهدف لجمع جميع الحالات المتجانسة، وهذا يعني إمكان وضع نصوص عامة واضحة تتيح استيعاب حالات تختلف باختلاف المرافق العامة وظروف ارتكاب المخالفات.

مما تقدم يتبين لنا أن النظام الإداري في الإسلام حازم في ضبط العمل، وعازم في سيره في القضاء على الفساد وفق ما أراد.

وقد تبين من خلال هذين المرتكزين (وضع اللوائح، ووضع القوانين) أن النظام الإداري الإسلامي[1]:

1- قد أعطى الحاكم الصالح المجتهد في ظل الشريعة الإسلامية أن يبتكر من الوسائل المناسبة في حكمه ما تساعده في ضبط سير العملية الإدارية في دولته.
2- يقوم على سرعة تغيير المسؤولين من آن لآخر، بحيث لا يعطي للعامل فرصة للتراخي.
3- نظام قائم على المتابعة الدقيقة لما يقال على ألسنة العمال والموظفين.
4- منفذ لقرارات الفصل من العمل بعد التأكد من صدق نسبة القول إلى قائله.

---

(1) القرشي، أوليات الفاروق، ج2، ص313 و320.

5- يأخذ بظاهر القول مع إغفال ما يعرف من صدق النية وحسن السيرة، لأن الأمور الإدارية لا تخضع للنوايا، ولكنها سلوك وعمل.

6- أن هذا النظام قد أولى أهمية بالغة لصلاح الولاة وخطورة تولية من ليس أهلاً لذلك، فإن الصالح في تقواه وقدرته على السياسة والإدارة تصلح به الأمة، والفاجر يحمله فجوره على الظلم والاستبداد، ويتحين الفرص لجمع المال من غير حله إلى غير ذلك من المصائب الذي يجرها بحكم ولايته.

المطلب الرابع: الرقابة القضائية (ديوان المظالم)

لا شك أن النظام الإداري للدولة الإسلامية في العهد الأول لم يكن بحاجة إلى رقابة هيئات متخصصة؛ وذلك ليقظة الوازع الديني في صدر العمال والولاة، وهو ما يطلق عليه (الرقابة الذاتية)، كما أن هؤلاء الولاة والعمال كانوا معروفين لولاة الأمر، ويختارون بأسمائهم لصفاتهم الشخصية وتقواهم، بالإضافة إلى بساطة الحياة التي لا تحتاج إلى نظم إدارية معقدة سواء للرقابة أو لغيرها. وعندما تغير الزمن وتطورت الحياة في الدولة الإسلامية وامتدت أرجاؤها ودخلها غير العرب بدأت الدولة في إنشاء النظم الإدارية لتتلاءم مع هذا التطور، فنشأت الدواوين التي كانت تختص بالرقابة[1]، ومن أهم هذه الدواوين:

ديوان المظالم:

معلوم أن الظلم من المسلمات التي حرمها الحق تبارك وتعالى على عباده، ونهاهم عنها؛ لما فيه من مفاسد وشرور تضر بالمجتمع، فبانتشار الظلم يختل نظام المجتمع وتعم الفوضى؛ فكان القضاء هو الفيصل بينهم.

وقد يحدث نزاع بين الإدارة والموظف، فيرى الموظف نفسه فيه مظلوماً يحتاج إلى جهة تنصفه فكانت القضاء، من هنا عرف النظام الإسلامي ولاية المظالم التي تعني: "قودُ المتظالمين إلى التناصف بالرهبة، وزجر المتنازعين عن التجاحد بالهيبة"[2].

---

(1) حسنين، الرقابة الإدارية في الإسلام، ص 179.

(2) الماوردي، الأحكام السلطانية، ص 130.

وهي سلطة قضائية أعلى من سلطة القاضي والمحتسب، وقد نشأت هذه الولاية تدريجياً، وفيها من خصائص القضاء والتنفيذ معاً: فوالي المظالم قد يعرض لحسم المنازعات التي يعجز عن نظرها القضاء، وقد ينظر في الأحكام التي لا يقتنع الخصوم بعدالتها[1].

وقد مرت الرقابة القضائية في الإسلام المتمثلة في نظام قضاء المظالم بمرحلتين[2]: أولهما: مرحلة القضاء الموحد، وثانيهما: مرحلة القضاء المزدوج:

1- مرحلة القضاء الموحد: باشر رسول الله ﷺ القضاء بنفسه، وباشره الخلفاء الراشدون من بعده بأنفسهم، دون أي تفرقة بين أنواع المنازعات والمشاكل، ولم يكن حاجة إلى قضاء متخصص للمظالم، وقد ظل هذا النظام قائماً حتى أول عهد عبد الملك بن مروان الذي وضع اللبنة الأولى في نظام قضاء المظالم بالوضع الذي استقر عليه في الدولة الإسلامية.

2- مرحلة القضاء المزدوج: في هذه المرحلة أصبح قضاء المظالم ولاية منفصلة عن ولاية القضاء المختص بنظر نوع معين من المنازعات، والمشاكل يباشرها الخلفاء أو نوابهم[3]. إذ لما تجاهر الناس بالظلم والتغالب ولم يكفهم زواجر العظة عن التمانع والتجاذب، احتيج إلى نظر المظالم الذي يمتزج به قوة السلطنة بعدالة القضاء، فكان أول من جلس للمظالم يوماً يتصفح فيه قصص المتظلمين من غير مباشرة للنظر الخليفة الأموي عبد الملك بن مروان، فإن احتاج منها إلى حكم منفذ رده إلى قاضيه فنفذ فيه أحكامه، فلما زاد الظلم كان عمر بن عبد العزيز أول من ندب نفسه للنظر في المظالم، فردها وراعى السنن العادلة وأعادها[4].

وهو ما عليه نظام الخدمة المدنية الأردني حيث جاء في الفصل العاشر تحت عنوان (قواعد السلوك الوظيفي وواجبات وأخلاقيات الوظيفة العامة) المادة (69) منه: "يجب على

(1) الطماوي، عمر بن الخطاب، ص344.

(2) الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة، ص 483 ـ 487.

(3)الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة، ص478.

(4) الماوردي، الأحكام السلطانية، ص131. ابن خلدون، مقدمة، ص79 ـ 80.

الدائرة:...ج- أن تكفل له حق التظلم وفقاً لأحكام هذا النظام والتأكد من وجود ضمانات للموظف عند تطبيق الإجراءات والعقوبات التأديبية وفقاً لأحكام هذا النظام".

ونظام ولاية المظالم في الدولة الإسلامية قريب الشبه إلى حد كبير من نظام القضاء الإداري بمدلوله الحديث[1]، حيث إن اختصاصاته[2] تشبه اختصاصات محكمة العدل العليا الأردنية[3] واختصاصات قانون ديوان المظالم[4].

---

(1) الطماوي، عمر بن الخطاب، ص344 ـ 345.

(2) وتشمل اختصاصات ولاية المظالم ما يلي:

1. النظر في تعدي الولاة على الرعية (إساءة استعمال السلطة من جانب الحكام والولاة ضد المحكومين).
2. جور العمال فيما يجبونه من الأموال.
3. كتاب الداووين بتصفح أحوال ما وكل إليهم أي (الإشراف على شؤون الموظفين وأحوالهم).
4. رد الغصوب سواء أكانت غصوباً سلطانية تغلب عليها ولاة الجور أو غصوباً تغلب عليها ذوو الأيدي القوية وتصرفوا فيها تصرف الملاك بالقهر والغلبة.
5. النظر بين المتشاجرين والحكم بين المتنازعين.
6. النظر فيما عجز عنه الناظرون من الحسبة في المصالح العامة (أي الإشراف على تنفيذ الأحكام التي يعجز القضاة عن تنفيذها). الماوردي، الأحكام السلطانية، ص132 ـ 138.

(3) جاءت اختصاصات قانون محكمة العدل العليا رقم(12) لسنة (1992م) في المادة (9) على النحو التالي: أ ـ تختص المحكمة دون غيرها بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة والمتعلقة بما يلي:

1. الطعون بنتائج انتخابات مجالس الهيئات التالية: البلديات، غرف الصناعة والتجارة والنقابات، والجمعيات والنوادي المسجلة في المملكة، وفي سائر الطعون الانتخابية التي تجري وفق القوانين والأنظمة النافذة المفعول.
2. الطعون التي يقدمها ذوو الشأن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو المتعلقة بالزيادة السنوية، أو بالترفيع أو بالنقل أو الانتداب أو الإعارة.
3. طلبات الموظفين العموميين بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بإحالتهم على التقاعد أو الاستيداع أو بفصلهم من وظائفهم أو فقدانهم لها أو إيقافهم عن العمل بغير الطريق القانوني.
4. طلبات الموظفين العموميين بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم من قبل السلطات التأديبية.
5. المنازعات الخاصة بالرواتب والعلاوات والحقوق التقاعدية المستحقة للموظفين العموميين أو المتقاعدين منهم أو لورثتهم.
6. الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب إلغاء أي قرار أو إجراء بموجب أي قانون يخالف الدستور أو أي نظام يخالف الدستور أو القانون.
7. الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام مخالف للقانون أو الدستور.
8. الطعون والمنازعات والمسائل التي تعتبر من اختصاص المحكمة بموجب أي قانون آخر.
9. الدعاوى التي يقدمها الأفراد والهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.
10. الطعن في أي قرار إداري نهائي حتى لو كان محصناً بالقانون الصادر بمقتضاه.
11. الطعن في أي قرارات نهائية صادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي فيما عد القرارات الصادرة عن هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل.
12. تختص المحكمة في طلبات التعويض عن القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (أ) السابقة من هذه المادة سواء رفعت إليها بصفة أصلية أو تبعية. ج ـ 1 ـ لا تختص محكمة العدل العليا بالنظر في الطلبات أو الطعون المتعلقة بأعمال السيادة. 2 ـ لا تقبل الدعوى المقدمة من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية.

(4) انظر ديوان المظالم، مبحث التجربة الأردنية، ص317.

المطلب الخامس: الرقابة الشعبية

دعا الإسلام إلى نظام حكومي يقوم على دعائم وأصول ثابتة تكفل للأمة حريتها وانتظام مصالحها، وتدفع بهذه الدعائم عن نفسها كل خطر. وقد عمل الإسلام على المساواة بين الحاكم والمحكوم في الحقوق والواجبات، واعتبر الحكم وظيفه وخدمة محددة السلطة، فولي الأمر واحد من المسلمين سواء بسواء. وقد أوجب الإسلام على المسلمين ضرورة مناصحة ولي الأمر وأمره بالمعروف ونهيه عن المنكر[1]؛ ذلك أنه كما قال الله تعالى: ﴿ كُنتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ ﴾[2].

وهذا دليل على أن الأمة مأمورة بمناصحة ولي الأمر تنفيذاً لأمر الله تعالى وأمر نبيه ﷺ، حيث قال رسول الله ﷺ: "إن الله يرضى لكم ثلاثاً ويسخط لكم ثلاثاً، يرضى لكم أن تعبدوه ولا تشركوا به شيئاً، وأن تعتصموا بحبل الله جميعاً ولا تفرقوا، وأن تناصحوا من ولاه الله أمركم"[3]. وقال رسول الله ﷺ: "من رأى منكم منكراً فليغيره بيده فإن لم يستطع فبلسانه فإن لم يستطع فبقلبه وذلك أضعف الإيمان"[4].

فالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ليس حقاً من حقوق الإنسان، فحسب بل هو فرض عليه كذلك، وطبقاً لما ورد في القرآن والحديث نجد فرضاً على الإنسان أن يأمر الناس بالخير ويساعدهم عليه، وينهاهم عن الشر ويكفهم عنه، فإن رأى شراً أو منكراً فليس عليه أن يحتج ضده فقط، بل عليه كذلك أن يحاول منعه وإزالته، أما التزام الصمت إزاءه وعدم محاولة وقفه وكفه فهو ذنب يقترفه الإنسان ويكتب عليه؛ لأن واجب المسلمين تطهير المجتمع الإسلامي. ويعد منعهم من القيام بهذا الواجب ظلماً

---

(1) الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة، ص 160.

(2) سورة آل عمران: آية (110).

(3) أخرجه احمد في (مسنده) (حديث: 8785) (2/ 367) قال محققه شعيب الأرنؤوط: إسناده صحيح. الألباني: (صحيح الجامع) (حديث: 1895)، وقال: هذا صحيح.

(4) سبق تخريجه ص51.

كبيراً لا مثيل له، فمن يمنع إنساناً عن إظهار الحق ومساندته فهو بفعله هذا لا يسلبه حقاً أساسياً فحسب، بل يعوقه أيضاً عن أداء فرض من الفروض، فلا بد إذن من حصول الإنسان في أي ظرف على هذا الحق؛ وذلك من أجل صحة المجتمع وسلامته[1].

وهذا ما يعرف بالرقابة الشعبية الذي امتاز النظام الإسلامي بتفعيلها من خلال مساعدة السلطة في الدولة الإسلامية لمنع الفساد والحد منه، وبهذا يكون أمر الفساد في النظام الإسلامي محاصراً ومراقباً من السلطة ممثلة في الرقابة الإدارية والقضائية ومراقب أيضاً من الشعب الذي يساعد السلطة في كشفه[2]. قال الله تعالى: ﴿ وَقُلِ ٱعْمَلُواْ فَسَيَرَى ٱللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُۥ وَٱلْمُؤْمِنُونَ ﴾، وقال رسول الله ﷺ: "والذي نفسي بيده لتأمرنَّ بالمعروف، ولتنهونَّ عن المنكر، أو ليوشكنَّ الله أن يبعث عليكم عقاباً منه ثم تدعونه فلا يستجاب لكم"[3].

وبهذا فإن الرقابة الشعبية تتخذ مفهوم التكليف الشرعي: فهي دين من هذا الدين، كما أن النقد والتقويم والمراجعة تكليف شرعي ودين من الدين، فإن أي مؤسسة أو جماعة أو تنظيم أو مجتمع بعد مجتمع النبوة لا يجوز شرعاً ولا عقلاً أن يكون فوق النقد والتقديم والمراجعة؛ لأنه الأحوج إلى ذلك[4].

وبهذا يكون الإسلام قد وضع أسس الرقابة الشعبية التي تمكن الأمة من مراقبة ولاة الأمور وموظفيهم، والسيطرة على الأمور في الدولة، ومنع الانحراف والفساد قبل أن يستشري، وتتمثل هذه الأسس في:

---

(1) المودودي، الحكومة الإسلامية، ص 348.

(2) احمد، معاوية احمد سيد (2003م)، سياسة الإسلام في الوقاية والمنع من الفساد، أبحاث المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد، المجلد الأول، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ص22.

(3) اخرجه احمد في (مسنده) (حديث: 23349) (5/ 388). قال محققه شعيب الأرنووط: حسن لغيره، والترمذي في (سننه) كتاب: الفتن، باب ما جاء في المعروف والنهي عن المنكر (حديث: ص2169) (4/ 406) وقال: حديث حسن. الألباني (صحيح الجامع) (حديث: 7070)(1189/2) وقال: حسن.

(4) العمري، اكرم ضياء رمضان (1414هـ)، قيم المجتمع الإسلام من منظور تاريخي، كتاب الأمة، 1 (39)، ص20 ـ 23.

أولاً: وجوب الشورى.

ثانياً: مسؤولية ولي الأمر أمام الأمة.

ثالثاً: حرية الرأي والمراقبة.

رابعاً: المناصحة بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر[1].

وهذا ما عليه الدستور الأردني حيث نص في المادة (15) منه على أنه: "1. تكفل الدولة حرية الرأي، ولكل أردني أن يعرب بحرية عن رأيه بالقول والكتابة والتصوير وسائر وسائل التعبير، بشرط أن لا يتجاوز حدود القانون. 2. الصحافة والطباعة حرتان ضمن حدود القانون". وتنص المادة (17) منه على أن " للأردنيين الحق في مخاطبة السلطات العامة فيما ينوبهم من أمور شخصية، أو فيما له صلة بالشؤون العامة، بالكيفية والشروط التي يعينها القانون".

ولتفعيل هذه الأسس وتأكيد دورها فإن النظام الإسلامي قد وضع مرتكزين لذلك:

المرتكز الأول: سياسة الباب المفتوح (وهو في جانب السلطة الحاكمة)

أمر الإسلام السلطة الحاكمة أن لا تغلق أبوابها في وجه أفراد الأمة، وأمرها أن تصغي لهم، للنظر في حاجاتهم واقتراحاتهم، دل على ذلك قول رسول الله ﷺ: "من ولاّه الله عز وجل شيئاً من أمر المسلمين، فاحتجب دون حاجتهم، وخَلَّتِهم[2]، وفقرهم احتجب الله عنه دون حاجته وخلته وفقره"[3].

ففي هذا النص النبوي وعيد شديد لكل من ولي من أمر المسلمين شيئاً ـ ومنهم الرئيس الإداري ولكل عضو إداري ـ إذا أغلق بابه دون حوائج الناس وأخبارهم،

---

(1) الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة، ص 161.

(2) الخَلَّةُ: الحاجة الشديدة. والمعنى: منع أرباب الحوائج أن يدخلوا عليه ويعرضوا حوائجهم، والحاجة والفقر والخلة متقارب المعنى وإنما كرر للتأكيد. العظيم آبادي، عون المعبود، ج8، 117.

(3) اخرجه أبو داود في كتاب الخرج والفيء والإمارة، باب: فيما يلزم الإمارة من أمر الرعية والجعبة عنهم (حديث: 2948). والحاكم في(المستدرك)، كتاب: الأحكام (حديث: 7027) (4/ 105)، وقال صحيح الإسناد ولم يخرجاه ووافقه الذهبي. الألباني(صحيح الجامع) (حديث: 6595)(1122/2) وقال: صحيح.

فيحث ﷺ قادة الجهاز الإداري على الاتصال المباشر بالناس والاستماع إليهم، للتأكد من صحة وشرعية التصرفات الإدارية الصادرة من مرؤوسيهم، وكيفية معاملة هؤلاء للرعية، وتلافي ما قد يشوب تلك التصرفات من انحرافات أو أخطاء أداء لما عليهم من أمانة، وتجنباً للمساءلة؛ إذ الرئيس هو المسؤول الأول عن تصرفات مرؤوسيه باعتباره مصدر سلطاتهم[1].

والمقصود بسياسة الباب المفتوح: "تسهيل اتصال الناس بالمسؤول أو القائد الإداري دون أي عائق، لبث شكواهم ونقل مظلمتهم، أو التصريح بآراء تهم المسؤول وتعود بالخير على الجهاز الإداري للدولة"[2].

وقد طبق الخلفاء الراشدون رضي الله عنهم هذه السياسة وأولوها فائق عنايتهم؛ لما لها من فاعلية في تصحيح مسار النظام الإداري، فهذا أبو بكر رضي الله عنه يوقظ الحس الرقابي لدى الناس[3]، ويقول في خطبته الأولى بعد البيعة العامة: ".... أيها الناس: فإني وليت عليكم ولست بخيركم، فإذا أحسنت فأعينوني، وإذا أسأت فقوموني، أطيعوني ما أطعت الله ورسوله، فإذا عصيت الله ورسوله فلا طاعة لي عليكم"[4].

وعمر رضي الله عنه يقول أيضاً في خطبته الأولى بعد مبايعته خليفة للمسلمين: "... وأعينوني على نفسي بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وإحضاري النصيحة فيما ولاني الله في أمركم..."[5]، بل كان عمر رضي الله عنه يشترط على من يوليه من الولاة شروطاً منه أن لا يغلق باباً دون حوائج الناس وإلا عرض نفسه للمسألة[6]، وقد

---

(1) الحديدي، الرقابة الإدارية، ص 159.

(2) المرجاني، أحمد بن داود (أغسطس 1998م)، الرقابة في الإدارة الإسلامية، مجلة الشريعة والدراسات الإسلامية، (35)، ص115. الحديدي، الرقابة الإدارية، ص159.

(3) الأشعري، مقدمة في الإدارة الإسلامية، ص 391.

(4) سبق تخريجه ص137.

(5) المتقي الهندي، كنز العمال (14184) (5/ 681 ـ 682). السيوطي، جامع الأحاديث، (31334) (28/ 406). ابن عساكر، تاريخ دمشق، ج44، ص 265.

(6) ابو يوسف، الخراج، ص116.

كان كلما صلى صلاة جلس للناس، فمن كانت له حاجة نظر فيها[1]، فكان بابه رضي الله عنه مفتوحاً لكل الناس لا يحتاج من يريد الوصول إليه إلى وسائط أو تذليل للنفس أو فعل محرم للوصول إلى حق، بل إن طالبه يستطيع أن يجده ويأخذه منه ما يريد وهو نائم تحت ظل شجرة.

وكذلك قال عثمان رضي الله عنه في خطبته للناس: "فأنا أول من اتعظ... فإذا نزلت فليأتني أشرافكم فليروا رأيهم، وليذكر كل واحد ظلامته لأكشفها، وحاجته لأقضيها، فوالله لئن ردني الحق عبد لأستن بسنة العبيد"[2].

ثم جاء علي بن أبي طالب رضي الله عنه مخاطباً الأمة بعد مبايعتهم له بقوله: ".... فافزعوا إلى قوام دينكم وإتمام صلاتكم وأداء زكاتكم والنصيحة لإمامكم"[3].

لكن مما ينبغي ذكره أنه ليس المقصود من سياسة الباب المفتوح أن يبرز القائد لمن هم تحت إمرته في العراء أو في الطرقات أو في كثرة التجوال عند توزيع مؤسسات الدولة، وإنما المقصود أن يحدد لهم أوقاتاً للالتقاء بهم وسماع حاجاتهم، ولذلك نجد أن الإمام أبا يوسف عندما أشار على الخليفة هارون الرشيد بالجلوس إلى رعيته لم يقل افعل ذلك في كل يوم أو في كل أسبوع، وإنما وفق ما تقتضيه الحاجة، كأن يجلس لهم في الشهر أو الشهرين[4].

والعمل بمفهوم الرقابة الشعبية هو ما عليه نظام الخدمة المدنية الأردني، حيث جاء في الفصل العاشر تحت عنوان (قواعد السلوك الوظيفي وواجبات وأخلاقيات الوظيفة العامة) المادة (69) منه: " يجب على الدائرة:... ب- أن تضمن للموظف حرية الرأي والتعبير وفقاً للتشريعات النافذة".

(1) ابن سعد، الطبقات الكبرى، ج3، ص 288. الطبري، تاريخ الأمم والملوك، ج4، ص 202.

(2) ابن الأثير، الكامل في التاريخ، ج2، ص12. الطبري، تاريخ الأمم والملوك، ج2، ص 659.

(3) ابن قتيبة، أبو محمد عبد الله بن مسلم الدينوري (213هـ ـ 276هـ)، الإمامة والسياسة المعروف بتاريخ الخلفاء، (تحقيق: طه محمد الزين)، مؤسسة الحلبي وشركاه، ص58.

(4) أبو يوسف، الخراج، ص112. الحديدي، الرقابة الإدارية، ص162.

وفي العصر الحاضر قامت الإدارة الحديثة في الأردن بتفعيل هذا المرتكز "سياسة الباب المفتوح"، حيث عملت وسائل الإعلام المقروءة والمسموعة المرئية على تفعيل ذلك ومن ذلك ـ على وسيلة الإعلام المرئية ـ برامج (يحدث اليوم) (ويوم جديد) (ومنتصف النهار). وفي وسائل الإعلام المسموعة: فهناك (إذاعة أمن FM) (وبرنامج بصراحة مع الوكيل) (وبرنامج البث المباشر). وفي وسائل الإعلام المقروءة فللصحف والمجلات دور كبير في هذا الشأن.

وتقوم الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة في الأردن بوضع صناديق للاقتراحات والملاحظات في واجهة كل إدارة حكومية بفروعها المختلفة، وهو أمر حسن إذ يساعد على تطوير وتحسين النظام الإداري، والقضاء على ما فيه من فساد، إن أخذت هذه الاقتراحات والملاحظات بعين الاعتبار.

أما في التطبيقات العملية في المؤسسات الإدارية فإن هذا الأمر قد لا يكون موجوداً، وإنما يتبع ما يعرف "بالسلم الإداري"، حيث لا يستطيع الموظف الوصول إلى المسؤول الأعلى إلا عبر تسلسل إداري متسم بالتعقيد والروتين، فيكون في الغالب فعل ذلك مدعاة للتراخي والتواكل، ونكوص الموظف عن أقدامه على هذا الأمر؛ لما فيه من طول السلم الإداري، علماً أنه قد لا يحظى برد على طلبه، أو لا يحصل على ما يريد من حق، فلا يجد آذان صاغية لمطالبه.

ولذلك من أجل القضاء على الفساد الإداري أو الحد منه، لا بد من تفعيل سياسة الباب المفتوح على مستوى المؤسسات الإدارية كافة، وفق برنامج عملي منظم، ففي سياسة الباب المفتوح علاج للداء التي تشكو منه معظم إدارة العالم المتمدنة في الوقت الحاضر، ونعني به: "البيروقراطية التي في معناها الحرفي تعني سلطة المكاتب"[1] [2].

---

(1) الطماوي، عمر بن الخطاب، ص 103.

(2) وقد ظهرت بادرة خير قام بها مدير التربية والتعليم بمنطقة إربد الأولى، حيث خصص يوم الاثنين من كل أسبوع للمديرين والمديرات من الساعة الواحدة إلى الثالثة، ويوم الأربعاء من كل أسبوع للمعلمين والمعلمات من الساعة الواحدة إلى الثالثة؛ وذلك تجسيداً لسياسة الباب المفتوح؛ من أجل الاستماع لقضاياهم التربوية وغيرها تعميم رقم (650) لسنة (2009) بتاريخ 2009/10/6م.

المرتكز الثاني: الرقابة المؤسساتية

ويقصد بها: "رقابة شعبية رسمية يقوم بها نفر من المختصين ممثلين للشعب وتظهر على شكل هيئة"[1].

ولعل ظهور لهذا النوع من الرقابة هو ما فعله النبي ﷺ عندما اختار نقباء المهاجرين والأنصار الممثلين للمجتمع الجديد وكبار وزرائه ومستشاريه، وفي مقدمتهم العشرة المبشرون بالجنة، حيث استمر عمل هذه الهيئة العليا للشورى بعد وفاة النبي ﷺ وصاحبيه أبي بكر وعمر رضي الله عنهما، حيث مارست عملاً رقابياً خاصاً تمكنت من خلاله القيام بمهمة سياسية حساسة تتعلق باختيار خليفة ثالث للمسلمين[2].

ولأن الرقابة والنقد من كبار المجتمع أولى بالاهتمام من غيرهم، فقد كتب عمر إلى أبي موسى الأشعري رضي الله عنهما كتاباً جاء فيه: "بلغني أنك تأذن للناس جماً غفيراً، فإذا جاءك كتابي هذا فابدأ بأهل الفضل والشرف والوجوه، فإذا أخذوا مجالسهم فأذن للناس"[3].

وقد يكون أقرب مفهوم لرقابة الجمهور في القانون الإداري الحديث هو مفهوم الرقابة السياسية، وهي: " الرقابة التي يمارسها الشعب على منظمات الجهاز الإداري للدولة؛ للتأكد من انتظام سير المرافق العامة، وللكشف عما يقع من أخطاء أو مخالفات بغية تصحيحها"[4].

ويطلق الكثير من الكتاب على هذا النوع من الرقابة اسم (الرقابة البرلمانية)، ويعد القانون الدستوري هو المصدر لها[5]، وتمارس الرقابة السياسية عن طريق المجالس

(1) الأشعري، مقدمة في الإدارة، ص 386.
(2) المرجع السابق، ص 386ـ 387.
(3) المتقي الهندي، كنز العمال (25754) (9/ 223). السيوطي، جامع الأحاديث (30948) (28/ 191).
(4) ادهم، الإدارة الإسلامية، ص 304.
(5) هيكل، القانون الإداري السعودي، ص 258.

النيابية المنتخبة أو بواسطة الأحزاب والتنظيمات السياسية، أو المنظمات الأهلية، أو بواسطة تأثير الرأي العام. وتكون الرقابة المؤسساتية عادةً بثلاث طرق[1]:

الطريقة الأولى: تقديم الأسئلة والاستجواب ومناقشة الأداء والميزانية ونحو ذلك ويكون عن طريق المجلس النيابي أو مجلس الشورى

ففي الأردن يمارس مجلس النواب الأردني الرقابة على الجهاز الحكومي من خلال النصوص الدستورية، حيث نصت المادة (54) من الدستور الأردني الفقرة (3) على أنه: " يترتب على كل وزارة تؤلف أن تتقدم ببيانها الوزاري إلى مجلس النواب خلال شهر واحد من تاريخ تأليفها إذا كان المجلس منعقداً، وأن تطلب الثقة على ذلك البيان، وإذا كان المجلس غير منعقد أو منحلاً فيعتبر خطاب العرش بياناً وزارياً لأغراض هذه المادة". كما نصت المادة (96) من الدستور الأردني على أنه: "لكل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستجوابات حول أي أمر من الأمور العامة، وفاقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي الذي ينتمي إليه ذلك العضو، ولا يناقش استجواب ما قبل مضي ثمانية أيام على وصوله إلى الوزير إلا إذا كانت الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة المذكورة".

ونصت المادة (119) الفقرة (1) منه على أنه: "يقدم ديوان المحاسبة إلى مجلس النواب تقريراً عاماً يتضمن آراءه وملحوظاته وبيان المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها وذلك في بدء كل دورة عادية أو كلما طلب مجلس النواب منه ذلك".

الطريقة الثانية: رقابة الأحزاب والتنظيمات السياسية

وذلك في الأنظمة المتعددة الأحزاب، فتلجأ الأحزاب المعارضة إلى البحث عن الأخطاء والثغرات والعيوب التي تشوب التنظيم الإداري لوزارة من الوزارات أو لإدارة من الإدارات، ونشرها ومناقشتها في البرلمان أو الصحف أو عن طريق الندوات والاجتماعات

---

(1) عبد الله، عبد الغني بسيوني، أصول علم الإدارة العامة، الدار الجامعية للطباعة، بيروت، 1983م، ص 367 ـ 373. ادهم، الإدارة الإسلامية، ص 304 ـ 305. دغيثر، الرقابة الإدارية، ص 22.

التي تعقدها، للمطالبة بتصحيح الأوضاع وإصلاح هذه المخالفات، أو عن طريق المظاهرات في البلاد التي تسمح بذلك.

الطريقة الثالثة: رقابة الرأي العام وهم المواطنون

فإذا رأى مواطن خللاً في الجهاز الإداري، فإنه يسعى لإصلاحه بالطرق المشروعة، كمشاركته في المجالس واللجان الإدارية أو بمباشرته لحقوقه السياسية، أو عن طريق وسائل الإعلام المختلفة، وهي المقصودة بالرقابة الأهلية والشعبية ورقابة الجمهور.

وفي الحقيقة فإن القانون الإداري الحديث لم يعط رقابة الجمهور أهمية كما هو الحال في النظرية الإسلامية، وقد حرصت الدول المتقدمة مؤخراً على الاهتمام بالرقابة الشعبية، ومن تلك الدول بريطانيا التي استحدثت عقد المواطن (Citizen Charter) والذي يقوم بتوعية المواطن أن المؤسسات العامة ملك له، ولا تكون علاقته بها علاقة المستفيد بل علاقة المالك الذي يحرص على ملكه أشد الحرص، وهذا ما دعت إليه دراسة صادرة عن الأمم المتحدة عام 1990[1]. ومما ينمي الرقابة الشعبية نزاهة وسائل الإعلام، وحيادتها ولذا تسمى بالسلطة الرابعة[2].

ولا يتبادر إلى الذهن أن فتح الباب أمام الرقابة الرأي العام على أعمال الإدارة قد يؤدي إلى إضعافها والتجرء عليها؛ ذلك أنه لا يترك ممارسي هذه الرقابة من المسألة والعقاب حال ثبوت كذبهم وافترائهم فيما قدموا، لذلك نقترح في حال تفعيل هذه الرقابة ما يلي:

1- أن يوضع نظام خاص ينظم هذه العملية، بأن يوجد نموذجاً خاصاً يسجل فيه المشتكي أو المقترح اسمه، وشكواه، أو اقتراحه وملاحظاته، مع الاحتفاظ بسرية هذه المعلومات.

---

(1) العمر، فؤاد عبد الله، أخلاق العمل وسلوك العاملين، ط1، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب بالبنك الإسلامي للتنمية، 1419هـ، ص121.

(2) دغيثر، الرقابة الإدارية، ص23.

2- من أجل زرع الثقة عند هذا الشخص نقترح أن يمنح هذا النموذج إحدى الدرجات الثلاث المعتمدة في قانون حماية أسرار وثائق الدولة "سري للغاية، سري، محدود"، وذلك بحسب المعلومات الواردة فيه، بعد اطلاع الجهة المختصة لمنحه إحدى هذه الدرجات مع التعهد خطياً بعدم ملاحقة مدلي البيانات ما لم يتبين كذبه.

ومما ينبغي ذكره أن تعدد وتنوع أساليب الرقابة في النظام الإداري الإسلامي قد ارتبط بتطور الجهاز الإداري للدولة، وبمدى تشعب واتساع أعماله، وقد يتبادر إلى الذهن أن تعدد أنواع الرقابة يؤدي إلى تضاربها أو الازدواج وشل عمل الموظفين، والأمر ليس كذلك؛ إذ هذه الأنواع مكملة لبعضها بعضاً في إطار شمولية الفكر الإسلامي، كما أنها متسقة مع بعضها، كذلك ومن السهل على الفرد أن يحقق كل متطلبات هذه الرقابة بصدق مع الله تعالى ومع نفسه ورؤسائه والمجتمع، كما أن الرقابة في الإسلام تتسم بالعدالة فهي تطبيق لقواعد الكتاب والسنة، فيستحيل تضاربها وتعارضها فيما بينها، كما أن هذه الرقابة تتوقف قوتها وفاعليتها على مدى قوة الوازع الديني والأخلاقيات السائدة في المجتمع الإسلامي، ولهذا كله كانت الرقابة تهدف إلى منع الأخطاء قبل وقوعها والعمل على تصحيحها حال وقوعها؛ لأن الإسلام يضع من القواعد ما يحمي بها الأفراد ويدرأ بهم من الوقوع فيها[1].

وعليه فإن دور الرقابة لا يقتصر على مجرد كشف الانحرافات وتقييد الأخطاء، بل يكمن فاعليتها في البحث عن أسباب تلك الانحرافات والأخطاء وكيفية معالجتها، وهذا ما تبين من خلال الوسائل التي استخدمها النظام الإداري الإسلامي، حيث قام عن طريق تلك الأساليب الرقابية بكشف الانحرافات وكشف أسبابها وإيجاد العلاج المناسب لها[2].

(1) جعفر، المبادئ الأساسية للوظيفة، ص 69 - 70.

(2) الحديدي، الرقابة الإدارية، ص 184.

المبحث الرابع
التنظيم الإداري (المركزية واللامركزية)

ثمة أسلوبان في تنظيم العمل الإداري لا تكاد دولة من دول العالم المعاصر أن تستغني عن الأخذ بواحدة منهما، وهما أسلوب المركزية واللامركزية.

ويعنى الأسلوب المركزي: "جمع أو تركيز مختلف مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة بيد هيئة واحدة، بحيث تتولى هذه الهيئة - التي تكون عادة بالعاصمة - جميع مظاهر السلطة بنفسها دون أن تشاركها في ذلك هيئة أخرى، وتباشر ذلك بنفسها أو بواسطة موظفين يعملون باسمها ويخضعون في نهاية الأمر لرئاسة عليا واحدة، وفق قواعد وأحكام موحدة"[1].

ويعني أسلوب اللامركزية "توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة، وبين هيئات إقليمية أو مرفقية مستقلة، تباشر اختصاصها في هذا الشأن، تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية"[2].

ولقد كانت الدولة الإسلامية في عهد رسول الله ﷺ تتسم بأسلوب اللامركزية، فمنذ أن اتسعت رقعة الإسلام واشتملت شبه الجزيرة العربية بدأ عليه الصلاة والسلام باختيار ولاة الأمصار من ذوي الكفاءة، ثم حدد لهم صلاحياتهم وبعث بهم إلى الأقاليم، فحين بعث رسول الله ﷺ معاذ بن جبل رضي الله عنه إلى اليمن قال له: "إنك تقدم على قوم أهل كتاب، فليكن أول ما تدعوهم إليه عبادة الله، فإذا عرفوا الله فأخبرهم أن الله قد فرض عليهم خمس صلوات في يومهم وليلتهم، فإذا فعلوا، فأخبرهم أن الله فرض عليهم زكاة تؤخذ من أموالهم وترد على فقرائهم، فإذا أطاعوا بها فخذ منهم، وتوق كرائم أموال الناس"[3].

---

(1) الطهراوي، القانون الإداري، ص131.

(2) المرجع السابق نفسه، ص142.

(3) أخرجه البخاري في كتاب: الزكاة، باب: لا تؤخذ كرائم أموال الناس في الصدقة (حديث: 1458).

ونستخلص من هذا الحديث توافر الاستقلال المالي للإقليم، فالصدقات والزكاة تؤخذ من الأغنياء لتصرف على الفقراء في الإقليم نفسه[1].

وسار الخلفاء الراشدون على هذا الأمر، حيث طبقوا النظام اللامركزي في الحكم، والتزموا مبدأ الشورى الذي يعني في الإدارة اللامركزية "اتخاذ القرار المحلي بالاستقلال الكامل " في كتبهم إلى ولايتهم[2]، لهذا كان الولاة يتمتعون بكامل الاستقلال الإداري في اتخاذ القرارات التي تخص ولاتهم، وكانوا يجدون التأييد من الخلفاء الراشدين في الاستقلال بأدائهم، وعدم اللجوء على رفع الأمر للعاصمة السياسية إلا في عظائم الأمور. و كان عمر بن عبد العزيز رضي الله عنه منفذاً للنظام اللامركزي خاصة فيما يتعلق بتنفيذ القرار الإداري، فقد كتب إلى عروة بن محمد وكان عاملاً على اليمن: "أما بعد، فإني أكتب إليك آمرك أن ترد على المسلمين مظالمهم، فتراجعني! ولا تعرف بعد المسافة ما بيني وبينك؟ ولا تعرف أحداث الموت؟ حتى لو كتبت إليك: أن اردد على مسلم مظلمة شاة لكتبت أرددها عفراء أو سوداء؟ فانظر أن ترد على المسلمين مظالمهم ولا تراجعني"[3].

فقد كان عمر بن عبد العزيز حريصاً على سرعة القرار الإداري، فلهذا كان يحرض ولاته على البت في المواضيع[4]، وعندما كتب له عدي بن ارطأة في أمر شرعي

---

(1) ابو سن، الإدارة في الإسلام، ص 143.

(2) من أمثلة الالتزام بمبدأ الشورى في الإدارة اللامركزية ما ورد في كتب الخلفاء لولاتهم في هذا الخصوص: أ) فقد دعا أبو بكر عمرو بن العاص وسلمه راية الجيش القادم إلى أرض فلسطين: وأزجى إليه نصائح كثيرة منها: "... وكن كاحدهم وشاورهم فيما تريد من امرك...". الواقدي، ابو عبد الله محمد بن عمر بن واقد (ت207هـ) فتوح الشام، ط1، دار الكتب العلمية، بيروت، 1417/ 1997، ج1، ص14. ب) إن ابا عبيد بن الجراح استشار الخليفة عمر رضي الله عنه في دخول الدروب، خلف العدو، فكتب إليه عمر رضي الله عنه يقول: "فإنك الشاهد وأنا الغائب، وقد يرى الشاهد ما لا يراه الغائب، وانت بحضرة عدوك وعيونك تأتيك بالأخبار، فإن رأيت أن دخولك إلى الدروب بالمسلمين صواب فابعث إليهم بالسرية، وادخل معهم إلى بلادهم وضيق عليهم المسالك ومن طلب منك الصالح، فصالحهم ووف لهم بما تقدر". الواقدي: فتوح الشام، ج1، ص 305.

(3) ابن سعد، الطبقات الكبرى، ج5، ص 382. ابن عساكر، تاريخ دمشق، ج40، ص 290.

(4) الدغيثر، الرقابة الإدارية، ص 28.

كتب له عمر: "أما بعد: فإنك لا تزال تعني[1] إليَّ رجلاً من المسلمين في الحر والبرد، تسألني عن السنة، كأنك إنما تعظمني بذلك، وأيم الله لحسبك بالحسن، فإذا أتاك كتابي هذا فسل الحسن لي ولك وللمسلمين"[2].

وتطبيق مبدأ اللامركزية في الدولة الإسلامية صادر على وفق ما قررته القاعدة الفقهية "تصرف الإمام على الرعية منوط بالمصلحة".

ذلك أن الإسلام لم يأت إلا بالكليات والمبادئ العامة في شؤون الحكم والإدارة، وترك التفصيلات للاجتهاد وفق الظروف والمتغيرات، وبما ينسجم مع المبادئ والكليات، واعتبر الإدارة خدمة وتربية وتعليماً وتوجيهاً[3].

ولهذا كان أسلوب اللامركزية هو المصلحة للدولة الإسلامية؛ لما فيه من تسريع للعمل وبعد عما يعرف بالعصر الحاضر "بالبيروقراطية" التي من أبرز مساوئها إطالة المدة بين القرار الإداري وتنفيذه[4]. وهذا من علامات الفساد الإداري الذي نهج الإسلام في منعة ومحاربته.

لذلك كانت حكومات الولايات في الدولة الإسلامية هي حكومات محلية تتمتع بالاستقلال المالي، والاستقلال الإداري في اتخاذ القرار المحلي، دون تدخل الحكومة المركزية بالعاصمة السياسية للدولة[5]، إلا في القرارات والسياسات الإدارية الحاسمة التي تعرف الآن (بالقرارات الاستراتيجية) التي هي قرارات مركزية، فلا يتم اتخاذها إلا بإذن من رسول الله ﷺ، وكذلك الاختلافات والنزاعات حيث تحسمان على

(1) تعني: أي تتعب.

(2) أبو نعيم، أحمد بن عبد الله بن احمد بن إسحاق بن موسى الأصبهاني (ت 430هـ)، حلية الأولياء وطبقات الأصفياء، ط4، دار الكتاب العربي بيروت، 1405هـ، ج5، ص 307. ابن عساكر، تاريخ دمشق، ج37، ص6.

(3) أبو عين، قاسم محمد مصطفى، تطوير معايير التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية "وزارة التربية والتعليم الأردنية انموذجاً 1921 ـ 1995م"، وزارة الثقافة، عمان، 2007م، ص171.

(4) الدغيثر، الرقابة الإدارية، ص 28.

(5) أبو سن، الإدارة في الإسلام، ص 151.

نحو مركزي بعيد عن الاجتهادات والأهواء الشخصية، مع احتفاظ الحكومة المركزية بالحق في الرقابة والمتابعة[1].

وفي الأردن هذان الأسلوبان (المركزي واللامركزي)، مطبقان في التنظيم الإداري الذي يعني "تصنيف الأجهزة الإدارية في الدولة وبيان تشكيلها وكيفية ممارستها لاختصاصاتها"[2]. حيث يقتصر أسلوب الإدارة المركزية في دور الحكومة المركزية على التخطيط ورسم السياسات والمتابعة والتقييم والاتصال الخارجي[3].

ويسعى الأردن حديثاً إلى تطبيق مشروع اللامركزية، حيث أنشأت له لجنة وزارية خاصة برئاسة وزير الداخلية في تاريخ 7 أيار 2009م، حيث يتكون المشروع من ثلاثة مجالس مقترحة هي: المجلس المحلي والمجلس التنفيذي والمجلس البلدي، بحيث تكون أدوار هذه المجالس أدوارا تكاملية؛ لتحقيق الهدف الرئيس من المشروع وهو تعزيز مشاركة المواطنين في تحديد أولوياتهم؛ إذ يهدف مشروع اللامركزية إلى تعزيز الدور التنموي للمحافظات، وتطوير الواقع الإداري فيها، من خلال توسيع القاعدة الديمقراطية وإشراك المواطنين على مستوى المحافظات في صنع القرار المتعلق بأولوياتهم التنموية.

ويدخل مشروع اللامركزية ضمن جهود الإصلاح السياسي، التي تهدف إلى تعزيز دور المواطن في العملية التنموية والإدارية، الذي سيفضي إلى توزيع عوائد التنمية بعدالة بين المواطنين على مستوى المملكة[4].

ومما يجدر ذكره هنا، أن اللامركزية تساهم في الحد من التضخم الوظيفي وتبسيط التنظيم في الجهاز الإداري من خلال ما يلي[5]:

---

(1) الظاهر، نظام الإدارة، ص49.

(2) الطهراوي، القانون الإداري، ص 120.

(3) الطروانة، محمد إبراهيم، أثر الإصلاح الإداري في التنمية التجربة الأردنية، ط1، دار اليراع للنشر، عمان، 1436هـ-2006م، ص166.

(4) جريدة الرأي، عمان، ع14234، 30 ايلول 2009م، ص3.

(5) الطراونة، اثر الإصلاح الإداري، ص168 - 169.

1- تشجيع الإبداع: وذلك من خلال فتح قنوات الاتصال وتشجيع الكفاءات، وإذابة أزمة القيادة من خلال التخلي عن بعض السلطات إلى المستوى الثاني في التنظيم، وتشجيع الإبداع والاحتراف في العمل، مما يساعد على تنمية وتطوير الجهاز الإداري ككل.
2- التوجيه: وذلك بتقسيم العمل وتنظيمه بين المستويات الإدارية بهدف خلق قيادات إدارية جديدة ذات خبرة علمية قادرة على اتخاذ القرارات، نتيجة لتفويض السلطات من القيادات العليا التي توجه وتشرف على تحقيق السياسة والأهداف المرسومة.
3- التفويض: وذلك من خلال برامج التفويض واللامركزية، التي تتيح الفرصة للجهاز الإداري الاستجابة لمطالب الجمهور والعاملين فيه، مما يستلزم عدم غياب عنصر الرقابة أثناء التفويض، حتى لا يختل توازن اللامركزية.
4- التعاون: وذلك من خلال المرونة في الإجراءات مع الجمهور، مما يتحقق الرضا عن الجهاز الإداري، فينعكس إيجاباً على العاملين فيه وعلى الجهاز الإداري بمستوياته المختلفة فتزداد ثقتهم وانتمائهم له، مما يولد الشعور بمصلحة العمل وزيادة الكفاءة والفاعلية، وهذا من أهم أهداف الإصلاح الإداري.

المبحث الخامس
التجربة الأردنية في مكافحة الفساد الإداري

سعى الأردن منذ الخمسينيات من القرن الماضي إلى بذل الجهود الهادفة إلى رفع كفاءة الأجهزة الإدارية؛ من أجل تحقيق المصلحة العامة للدولة، وذلك من منطلق الإدراك لأهمية التطوير الإداري، لكون الجهاز الإداري هو أداة الدولة ووسيلتها في تحقيق الأهداف العامة بما في ذلك التنمية الشاملة المستدامة.

وقد مرت عملية التطوير والإصلاح الإداري في الأردن منذ نهاية الخمسينيات بمراحل متعددة، واتجهت نحو إرساء دعائم الجهاز الإداري الوطني من خلال تأسيس أجهزة مركزية تعنى بالإصلاح والتطوير، مروراً بتشكيل لجان مدعومة سياسياً، إلى مرحلة مأسسة وترشيد إدارة الإصلاح التي تشهدها اليوم[1].

وقد مرّ التطوير والإصلاح الإداري في الأردن في ثلاث مراحل[2]:

المرحلة الأولى: (1952 ـ 1989)

حيث تميزت هذه المرحلة بأنها كانت بدايات تأسيسية لفكرة وممارسة إصلاح الإدارة الحكومية، وإعداد مجموعة من الدراسات تركزت حول إخراج نظام خدمة مدنية جديد، وإنشاء بعض الأجهزة مثل: ديوان الموظفين. ومن ملامح هذه الفترة إيجاد عدد من لجان التطوير الحكومية من أهمها: لجنة تحديث الإدارة الحكومية 1972م، ولجنة التطوير الإداري عام 1972، ولجنة ملكية للتطوير الإداري عام 1984م.

---

(1) طعامنة، محمد (2004م) إصلاح وتحديث الإدارة الحكومية "دراسة تحليلية للتجربة الأردنية"، مؤتمر تحديات التنمية وتحديث الإدارة في الوطن العربي، ليبيا، طرابلس (15 ـ 17 مارس (آذار)، ص 64 ـ 65.

(2) الطراونة، أثر الإصلاح الإداري، ص123 ـ 139. طعامنة، إصلاح وتحديث الإدارة، ص 65 ـ 70.

المرحلة الثانية: الإصلاح الإداري بعد مرحلة التحول الديموقراطي (1989م - 1999م)

وقد تميزت هذه المرحلة بمأسسة الإصلاح الحكومي من خلال نهج ذاتية التطوير والإصلاح المؤسسي، وذلك من خلال توجه نظام الخدمة المدنية رقم (1) لسنة (1980م) باستحداث ما سمي بوحدات التطوير الإداري للأجهزة الحكومية، التي أصبحت جزءاً أساسياً من هيكل كل دائرة حكومية أنيط بها مسؤولية دراسة المجالات الإدارية، التي تحتاج إلى تطوير وتحسين العملية الإدارية، فأصبح بذلك التطوير الإداري جزءاً لا يتجزأ من العمل الإداري للجهاز الحكومي.

المرحلة الثالثة: (1999م - وحتى يومنا هذا)

بدأت هذه المرحلة بعد أقل من سنة على تولي جلالة الملك عبد الله الثاني سلطاته الدستورية، وقد توجت هذه المرحلة بتشكيل المجلس الاقتصادي الاستشاري، وقد تميزت هذه المرحلة بتوافر الإرادة السياسية والدعم السياسي من أعلى المستويات، والتزام الحكومة الجاد على درب الإصلاح والتطوير الإداري مدعومة بإرادة ملكية، كما تميزت ببناء استراتيجية لتطوير التنمية الإدارية والإصلاح الإداري، وتفعيل الدور الرقابي والمساءلة وتعزيز مكافحة الفساد.

وأول برامج تحديث وتطوير الإدارة الحكومية الأردنية في عهد جلالة الملك عبد الله الثاني بن الحسين يتمثل في قيام لجنة الإصلاح الإداري التي انبثقت عن المجلس الاقتصادي الاستشاري الذي يرأسه جلالة الملك عبد الله الثاني بإعداد برنامج متكامل للإصلاح وتطوير الإدارة الحكومية، حيث أقره جلالة الملك في شهر آب أغسطس 2000م، وكان من أبرز إنجازاته وضع نظام خدمة مدنية جديد اعتباراً من شهر تشرين أول/ أكتوبر 2000م. ثم عدل هذا النظام بنظام الخدمة المدنية رقم (55) لسنة (2002م)، ثم عدل هذا أيضاً بنظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة (2007م). ولهذا النظام مزايا إيجابية تتمثل في اعتماد الكفاءة والجدارة والاختبارات كأساس للتنافس على مشغل الوظيفة العامة، واعتماد اللامركزية في تفويض الصلاحيات والتوجه نحو المعلوماتية والحكومة الإلكترونية.

وفيما يتعلق في الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد في الأردن فقد تشكلت مؤسسات تقوم بمهام تتدرج في إطار مكافحة الفساد والمحاسبة والمساءلة وتعزيز الشفافية غير أن جملة هذه المؤسسات قلما تعمل بتنسيق مؤسسي فيما بينها[1]، ومن هذه المؤسسات:

1- ديوان المحاسبة.
2- هيئة مكافحة الفساد.
3- ديوان المظالم.

وفيما يلي تعريف عام بهذه المؤسسات ومهامها وأهم إنجازاتها:

أولاً: ديوان المحاسبة[2]

أنشئ ديوان المحاسبة بهدف التأكد من سلامة وصيانة المال العام والمحافظة عليه، والتثبت من استخداماته في المجالات المخصصة له، ووفق القواعد القانونية والمالية والمحاسبية المقررة، حيث يقوم بمراقبة واردات الدولة ونفقاتها، وحساب الأمانات والسلفات والقروض والتسويات والمستودعات، وتقديم المشورة في المجالات المحاسبية للجهات الخاضعة لرقابة الديوان.

وقد تم تعديل قانون ديوان المحاسبة بموجب القانون المعدل رقم (3) لسنة (2002م) حيث تضمن عمله الرقابة الإدارية ورقابة البيئة بالإضافة لأعماله السابقة[3]، حيث أصبح يمارس كافة أنواع الرقابة: الوقائية، والمالية، والإدارية، والبيئية، ورقابة الأداء، والرقابة الفنية، والشاملة، والمحاسبية، والقانونية...إلخ[4] على الجهات الحكومية الخاضعة لرقابته، والتي تشمل: الوزارات والدوائر الحكومية، والمؤسسات الرسمية العامة، والمؤسسات العامة المستقلة، والمجالس البلدية، ومجالس الخدمات

---

(1) الحوراني، الدور البرلماني، ص3.

(2) قانون ديوان المحاسبة رقم (89) لسنة (1952م) المنشور في الجريدة الرسمية العدد (1105) بتاريخ 1952/4/16م، ص174.

(3) المادة (3) من قانون ديوان المحاسبة.

(4) ديوان المحاسبة، التقرير السنوي السابع والخمسون لسنة 2008م، ص2.

المشتركة، وأمانة عمان الكبرى، وأي جهة يقرر مجلس الوزراء تكليف ديوان المحاسبة بتدقيق حساباتها إذا كانت أموال هذه الجهة بحكم الأموال العامة، أو أن جبايتها تمت بموجب أحكام القانون، بالإضافة إلى الشركات التي تمتلك الحكومة ما نسبته (50٪) فأكثر من رأسمالها[1].

واستناداً لنص المادة (22) من قانون ديوان المحاسبة يقدم الديوان تقريراً سنوياً إلى مجلس النواب، ويرسل نسخة منه إلى مجلس الوزراء ووزير المالية، يتضمن ملاحظاته عن الدوائر والمؤسسات التي كلف التدقيق على حساباتها، مع بيان المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها مع التوصيات.

ويستند ديوان المحاسبة في ممارسة الرقابة الإدارية على المادتين (13) و (14) منه، حيث تبيح المادة (13) لرئيس الديوان أن يوجه النظر إلى أي نقص يجده في التشريع المالي أو الإداري وله تعلق بالأمور المالية.

كما تبيح المادة (14) لرئيس الديوان أن يطلع على جميع التقارير والمعلومات الواردة من المفتشين سواء أكانوا ماليين أو إداريين ما دام لها تعلق بالأمور المالية، وعلى تقارير التحقيق في المخالفات التي لها مساس بالأمور المالية، وأن يطلب تزويده بكل ما يريد الاطلاع عليه من معلومات وإيضاحات من جميع دوائر الحكومة، مما له مساس بأعمال دائرته ويندرج تحت هذا النوع من الرقابة رقابة التعيينات في الدوائر والوزارات والمؤسسات الحكومية وكذلك الترفيعات والترقيات.

وتهدف رؤية ديوان المحاسبة إلى[2]: التميز الرقابي المهني المستدام لتعزيز المساءلة ومساعدة القطاع العام للعمل بكفاءة وفاعلية.

كما تهدف رسالته إلى المساعدة على[3]:

- محاربة كافة أشكال الفساد المالي والإداري.

---

(1) المادة (4) من قانون ديوان المحاسبة.

(2) أسئلة وأجوبة بتاريخ 2008/6/5.

http//www.audit.bureu.gov.jo/index.php?option – com content. View.

(3) التقرير السنوي السابع والخمسون ديوان المحاسبة، ص9، أسئلة وأجوبة2008/6/5.

- إصلاح أنظمة الإدارة المالية العامة للدولة.
- تعزيز مبادئ المشروعية والشفافية والمساواة في القرار الإداري الذي يتخذ داخل الإدارات الحكومية
- استخدام الموارد المتاحة للدولة بكفاءة وفاعلية
- تعزيز القيم المؤسسية والمبادئ الأخلاقية في تقديم الخدمة العامة.
- مساعدة أجهزة السلطة التنفيذ في إعادة صياغة التشريعات والقوانين بما يتفق مع أسس الرقابة على المال العام.
- مساعدة مجلس النواب للتأكد من مشروعية أعمال القطاع العام، وذلك من خلال التقارير الرقابية والتي تبين التجاوزات والمخالفات المختلفة، والإشارة إلى أي ضعف تشريعي أو تنظيمي أو مؤسسي، واقتراح التوصيات والحلول المناسبة حيالها.

ومن إنجازات ديوان المحاسبة في مكافحة الفساد الإداري[1]:

ساهم ديوان المحاسبة منذ نشأته في الكثير من الإنجازات في مجال الرقابة على الأجهزة التي تقع تحت نطاقه، حيث استطاع الكشف عن العديد من المخالفات والانحرافات، إضافة إلى تصحيح الكثير من القرارات على مدار سنوات إنشائه.

ومن أهم المخرجات الرقابية الناشئة عن تنفيذ المهام المناطة بالديوان لعامي (2008/2007) هي ما يبينه الجدول الآتي:

المخرجات الرقابية لديوان المحاسبة للأعوام (2008/2007)		
المخرجات الرقابية	**العدد/ 2007**	**العدد/ 2008**
الاستيضاحات والكتب الرقابية	901	1134
مذكرات مراجعة ولوائح تدقيق	3818	3314
استشارات قانونية	413	442
لجان تدقيق وتحقيق	95	145
المجموع	5177	5035

(1) ديوان المحاسبة التقرير السنوي السابع والخمسون، 2008. ص19 ـ 25.

وقد حقق الديوان وفراً مالياً بلغ (35.4) مليون دينار خلال عام 2008 شمل زيادة في الإيراد أو تخفيض في النفقة، بالإضافة إلى الاسترداد المتمثل في تحصيل الجهات الخاضعة لرقابة الديوان للمبالغ المطلوب تحصيلها بموجب الاستيضاحات، وكتب الديوان الرقابية، وقد بلغ إجمالي الوفورات التي حققها الديوان لصالح الخزينة العامة للدولة والصناديق المؤسسات العامة المستقلة والبلديات خلال الأعوام الخمسة الأخيرة ما مجموعه (121.1) مليون دينار، كما هو مبين في الجدول التالي:

الوفورات المالية المتحققة بجهود ديوان المحاسبة للأعوام 2004 ـ 2008						
البيان	2004	2005	2006	2007	2008	المجموع
الوفر والاسترداد المباشر	13.6	18.3	21.4	23.4	35.4	121.1
نسبة النمو مقارنة مع عام 2004	-	%34	%57	%138	%160	-

وتجدر الإشارة إلى أن هذه المبالغ لا تشمل الوفورات المالية غير المباشرة، المتمثلة في وقف هدر المال العام أو زيادة الإيراد، نتيجة تصويب خلل أو تعديل تشريع أو تفعيل أنظمة الضبط الداخلي والرقابة الداخلية لدى الجهات الخاضعة لرقابة الديوان.

أما بالنسبة لقضايا الاعتداء على المال العام[1]:

فقد بلغ عدد قضايا الاعتداء على المال العام خلال عام 2007م ما مجموعه (48) قضية حيث بلغ إجمالي قيمتها (1.144.480) ديناراً، بينما بلغ عدد قضايا الاعتداء على المال العام خلال عام 2008 ما مجموعه (55) قضية، حيث بلغ إجمالي قيمتها (462.887) ديناراً.

(1) ديوان المحاسبة التقرير السنوي السادس والخمسون، 2007، ص25. ديوان المحاسبة التقرير السنوي السابع والخمسون لسنة 2008م، ص24.

ثانياً: هيئة مكافحة الفساد

يعد قانون هيئة مكافحة الفساد[1] أحد أركان منظومة النزاهة الوطنية التي تشمل بالإضافة إليه قانون حق الحصول على المعلومات، وقانون مكافحة غسل الأموال، وقانون إشهار الذمة المالية، وقانون ديوان المظالم[2].

وترتبط الهيئة برئيس الوزراء وتتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري، ولها بهذه الصفة القيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافها، كما لها حق إبرام العقود والتقاضي، وينوب عنها في الإجراءات القضائية المحامي العام المدني ورئيس النيابة العامة الإدارية في الدعاوى الإدارية، كما تتمتع الهيئة في ممارسة مهامها وأعمالها بحرية واستقلالية دون أي تأثير أو تدخل من أي جهة كانت[3].

وتهدف الهيئة في مجال مكافحة الفساد كما نصت المادة (4) من قانونها إلى ما يلي:

أ- وضع وتنفيذ وترسيخ سياسات فعالة، بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة لمكافحة الفساد والوقاية منه.

ب- الكشف عن مواطن الفساد بجميع أشكاله، بما في ذلك الفساد المالي والإداري والواسطة والمحسوبية إذا شكلت اعتداء على حقوق الغير؛ حفاظاً على المال العام.

ج- توفير مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص والعدالة.

د- مكافحة اغتيال الشخصية.

وتحقيقاً لهذه الأهداف فقد نصت المادة (5) من قانونها على أنه:

"يعتبر فساداً لغايات هذا القانون ما يلي:

---

(1) قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (62) لسنة (2006) الصادر بالجريدة الرسمية عدد (4794) بتاريخ 2006/11/30 ص4534، وذلك بمقتضى المادة (31) من الدستور وبناء على ما قرره مجلسا الأعيان والنواب.

(2) أبو رمان، الأردن في مؤشر الفساد العالمي، ص1.

(3) المادة (3) من قانون الهيئة.

أ- الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة الواردة في قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 وتعديلاته.

ب- الجرائم المخلة بالثقة العامة الواردة في قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 وتعديلاته.

ج- الجرائم الاقتصادية بالمعنى المحدد في قانون الجرائم الاقتصادية رقم (11) لسنة 1993 وتعديلاته.

د- كل فعل، أو امتناع، يؤدي إلى المساس بالأموال العامة.

هـ- إساءة استعمال السلطة خلافاً لأحكام القانون.

و- قبول الواسطة والمحسوبية التي تلغي حقاً أو تحقق باطلاً.

ز- جميع الأفعال الواردة في الاتفاقيات الدولية التي تعنى بمكافحة الفساد وانضمت إليها المملكة".

ومن أهم مهام وصلاحيات الهيئة: رسم السياسة العامة لمكافحة الفساد بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة، ووضع الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذها، وتوعية المواطنين بآثار الفساد الخطيرة على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ونشر تقارير دورية تبين مخاطر الفساد والواسطة والمحسوبية على مؤسسات الدولة وإدارتها العامة، والتعاون والتنسيق مع الجهات المحلية والإقليمية والدولية لتعزيز التدابير الخاصة بمكافحة الفساد وتطويرها، واقتراح البرامج والمشاريع الرامية لتحقيق ذلك، والموافقة على الاتفاقيات والعقود التي تبرمها الهيئة وتفويض من يقوم بالتوقيع نيابة عنه[1].

إنجازات هيئة مكافحة الفساد:

ذكر رئيس هيئة مكافحة الفساد عبد شخانبة أن الهيئة تعاملت عام (2008م) مع ما يزيد على (530) قضية، أحيل منها إلى القضاء (108) قضايا، وأنه نتيجة لذلك فإن تقارير المنظمات الدولية كالبنك الدولي ومنظمة الشفافية الدولية بينت تحسن

(1) قانون هيئة مكافحة الفساد المادة (11).

موقع الأردن الدولي في مكافحة الفساد، حيث أصبح وفق منظمة الشفافية الدولية في المركز (47) عالمياً عام (2008م)، مقارنة مع المركز (58) عام (2007م)، إضافة إلى أن الأردن احتل المركز الرابع عربياً في هذا المجال، كما تم اختيار الأردن لتقييم أداء دول متقدمة للتأكد من مدى موافقتها لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد[1].

وقد ذكر رئيس الهيئة أيضاً أن الهيئة ستطلق خلال هذا العام (2009) مشروع تعاون مع الاتحاد الأوروبي بقيمة إجمالية تبلغ (1.5) مليون يورو الذي يشتمل على مساعدة طويلة الأمد يتم من خلالها توأمة هيئة مكافحة الفساد مع أحد المؤسسات النظيرة في الاتحاد الأوروبي[2].

ثالثاً: ديوان المظالم[3]

تقدم الحديث أن ديوان المظالم هو أحد أركان منظومة النزاهة الوطنية، ويتمتع ديوان المظالم بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري، وله بهذه الصفة القيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافه، بما في ذلك تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة والتصرف بها، والتعاقد مع الغير والتقاضي، وله أن ينيب عنه في الإجراءات القضائية المحامي العام المدني[4]. كما يمارس رئيس الهيئة صلاحياته ومهامه باستقلالية تامة ولا سلطان عليه إلا القانون، ولا يتلقى أي تعليمات أو أوامر من أي جهة أو سلطة[5].

---

(1) مكافحة الفساد: لدينا قضايا فساد إداري بالملايين، عمان نت، 1 تموز 2009م.
http://www.ammannet.net/look/article.tpl?IdLanguage=18&IdPublication=3&NrArticle=30969&NrIs.

(2) مشروع أردني أوروبي لمكافحة الفساد وكالة الأنباء الأردنية، بترا، عمان، الثلاثاء، 7 تموز/ يوليو 2009.
http://www.petra.gov.jo/Artical.aspx2lng.

(3) قانون ديوان المظالم رقم (1) لسنة (2008م) المنشور في الجريدة الرسمية رقم (4900) بتاريخ 2008/4/16م. ص 126. وذلك بمقتضى المادة (31) من الدستور.

(4) المادة (3) من قانون ديوان المظالم.

(5) المادة (8) من قانون ديوان المظالم.

ويهدف إنشاء الديوان إلى تحقيق العدالة وإيصال الحقوق إلى أصحابها بمساندة الإدارات العامة وتعاونها فيما يخدم مصلحة المواطنين. لذا فقد نصت المادة (12) منه على المهام والصلاحيات الذي يتولاها الديوان فجاء فيها:

"يتولى الديوان المهام والصلاحيات التالية:

أ- النظر في الشكاوى المتعلقة بأي من القرارات أو الإجراءات أو الممارسات أو أفعال الامتناع عن أي منها الصادرة عن الإدارة العامة أو موظفيها، ولا تقبل أي شكوى ضد الإدارة العامة إذا كان مجال الطعن بها قائماً قانوناً أمام أي جهة إدارية أو قضائية، أو إذا كان موضوعها منظوراً أمام أي جهة قضائية، أو تم صدور حكم قضائي فيها.

ب- التوصية بتبسيط الإجراءات الإدارية لغايات تمكين المواطنين من الاستفادة من الخدمات التي تقدمها الإدارة العامة بفاعلية ويسر، وذلك من خلال ما يقدم إليه من شكاوى بهذا الخصوص".

ويعمل ديوان المظالم على معالجة الشكاوى والتظلمات المرفوعة إليه استناداً لنص المادة (14) من قانونه والتي تنص على أنه:

"أ- يحق لأي متضرر من أي من قرارات الإدارة العامة أو الإجراءات أو الممارسات أو أفعال الامتناع عن أي منها أن يتقدم بالشكوى في مواجهة الإدارة العامة أمام الديوان وفقاً للأحوال والإجراءات المبينة في هذا القانون.

ب- يباشر الديوان التحقق من الشكاوى والتنظيمات المقدمة إليه بموجب نموذج معتمد لهذه الغاية، يشتمل على موجز عن وقائعها وأسبابها والجهة التي أصدرتها، معززاً بالوثائق والمستندات المؤيدة لها إن وجدت، على أن يكون هذا النموذج موقعاً من مقدم الشكوى أو ممثله القانوني.

ج- يصدر رئيس الديوان قراره بقبول الشكوى المقدمة إليه أو رفضها على أن يكون قراره معللاً ومسبباً في أي من الحالتين."

وكذلك المادة (15) والتي تنص على أنه:

"أ- في حال صدور قرار بقبول الشكوى يباشر الرئيس اتخاذ جميع الإجراءات لحلها بالسرعة الممكنة وبالوسائل التي يراها مناسبة.

ب- تعتبر الإجراءات التي يجريها الرئيس سرية، ولا يجوز الاطلاع عليها لغير موظفي الديوان المخولين بذلك من الرئيس، ما لم يقرر الرئيس وجود ظروف تستوجب علانيتها أو أنها تساعد في إتمامها.

ج- يقوم الرئيس بإرسال مذكرة تشتمل على نسخة من الشكوى إلى الجهة المشكو منها، على أن تقوم هذه الجهة بالرد على مذكرة الرئيس خلال مدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً من تاريخ استلام المذكرة، ويجوز للرئيس في حالات خاصة يقدرها تمديد هذه المدة، وله طلب تزويده بصور مصدقة من الوثائق أو الأوراق أو البيانات أو المعلومات المرتبطة بموضوع الشكوى.

د- إذا لم تقم الجهة المشكو منها بالرد على مذكرة الرئيس خلال المحددة في الفقرة (ج) من هذه المادة أو رفضت أو امتنعت عن تزويده بأي من الوثائق أو المعلومات التي طلبها فللرئيس مخاطبة رئيس الوزراء بذلك لاتخاذ الإجراءات اللازمة.

هـ- يتخذ الرئيس بناء على رد الجهة المشكو منها وفقاً لأحكام الفقرة (ج) من هذه المادة قراره في الشكوى المقدمة إليه قراره على نتائج الإجراءات والتوصية الصادرة عنه والمتعلقة بموضوع الشكوى.

و- يبلغ كل من المشتكي والجهة المشكو منها قرار الرئيس بنتائج الإجراءات التي تم القيام بها".

إنجازات ديوان المظالم[1]:

بين رئيس ديوان المظالم عبد الإله الكردي في حوار شامل مع جريدة الدستور أن الديوان تلقى (1823) شكوى في الفترة من مطلع شهر شباط وحتى نهاية شهر حزيران من عام (2009م)، مؤكداً أنه تم رد عدد من المظالم لعدم الاختصاص، حيث تنوعت الشكاوى من قبل المواطنين والموظفين بين تعيين، وفصل عن العمل، ونقل تعسفي، وطلب خدمات وطلب مساعدة، وطلب إعفاء مالي أو تعويض، وطلب تعديل وظيفي، وتظلم من قرار إداري، واستفسار عن ترتيب تنافسي، وتظلم من سوء معاملة موظف عام وتظلم من حكم قضائي وتظلم من أفراد أو جهات خاصة، وكانت أبرز المنظمات ضد أمانة عمان الكبرى وديوان الخدمة المدنية، ووزارة التربية والتعليم، ووزارة التنمية الاجتماعية، ووزارة الصحة ووزارة العدل، ووزارة الداخلية.

وهذه المؤسسات الثلاث قائمة على مبدأ الرقابة، ولكن لم يقتصر اهتمام التجربة الأردنية في مكافحة الفساد على الرقابة فقط كما تقدم، فقد ظهر الاهتمام بالتطوير والإصلاح الإداري والتدريب، وصقل الكوادر البشرية ومراجعة التشريعات والقوانين وإرساء مفهوم المساءلة والشفافية وصولاً إلى النهوض بواقع الإدارة العامة في الأردن، وصيانته من كل مظاهر التخلف والفساد الإداري، ومن ذلك: وزارة تطوير القطاع العام والمعهد الوطني للتدريب.

أ- وزارة تطوير القطاع العام[2]: تم إنشاء وزارة تطوير القطاع العام سنة 2006م لتعنى بتنفيذ خمسة مكونات رئيسة من برنامج تطوير القطاع العام، وهي:

1- تحسين نوعية الخدمة الحكومية وتبسيط الإجراءات.
2- إعادة هيكلة المؤسسات وتنظيمها.
3- إدارة وتنمية الموارد البشرية.

---

(1) شاكر، أحمد وكرشان، محمود، حوار شامل مع الدستور، لا نتصيد أخطاء الآخرين ولا نخضع لأي تأثيرات أو ضغوطات خارجية، الدستور 7 آب/ أغسطس 2009م.
http://www.addustour.com/printTopic.ospx?ac=localandGover/2009/7.
(2) http://images.Jordan.gove.

4- إدارة البرامج.

5- الاتصال والتوعية.

ويتضمن هذا البرنامج ثمانية مكونات أساسية هي:

1- دعم رسم السياسات واتخاذ القرار.

2- متابعة الأداء الحكومي.

3- تحسين نوعية الخدمات الحكومية وتبسيط الإجراءات.

4- إعادة هيكلة المؤسسات وتنظيمها

5- إدارة وتنمية الموارد البشرية.

6- إدارة البرامج.

7- الاتصال والتوعية.

وهذا كله ضمن ما تبنته الحكومة الأردنية عام (2004م) في وثيقة السياسات الحكومية لإصلاح القطاع العام، التي جاءت تحت عنوان (إدارة حكومية أفضل لتحقيق نتائج أفضل 2004 ـ 2009م)، والتي تم إقرارها من قبل مجلس الوزراء في جلسته المنعقدة بتاريخ 2004/10/18، وقد تم ترجمة وثيقة السياسات وبرنامج تطوير القطاع العام إلى استراتيجية تنفيذية لتطوير القطاع العام (spp) (strategic program plan)، إذ تضمنت الاستراتيجية كافة البرامج والمشاريع التي سيتم تنفيذها؛ لتحقيق أهداف مكونات برنامج القطاع العام، وذلك خلال الفترة الزمنية ما بين 2005م لغاية نهاية عام 2009. وقد تم إقرار هذه الخطة من قبل اللجنة الوزارية لإصلاح القطاع العام في اجتماعها المنعقد بتاريخ 2006/4/3م.

وتقوم رؤية الوزارة على: "إدارة حكومية تعمل بكفاءة وفاعلية"، كما تقوم رسالتها على: " تمكين القطاعات والوزارات والدوائر من التركيز على مهامها ومسؤولياتها الأساسية، وإعداد وتنفيذ منظومة السياسات والإجراءات التي تعكس الأولويات الوطنية، من خلال إرساء معايير التميز وآليات تعزيز مبادئ المساءلة والشفافية، وتعزيز الشراكة مع القطاع

الخاص، ومراجعة وبناء الهيكل التنظيمي للقطاع العام وتحسين خدماته المقدمة، وتنمية موارده البشرية والمالية".

وكل هذا لتحقيق الهدف الوطني وهو: "الوصول إلى إدارة حكومية أفضل لتحقيق التنمية المستدامة".

وتحقيقاً لذلك أنجزت وزارة القطاع العام صياغة مدونة السلوك الوظيفي التي تهدف إلى إرساء معايير أخلاقية وقواعد ومبادئ أساسية لآداب الوظيفة العامة، وذلك بحسب وزيرتها نانسي باكير، وأوضحت الوزيرة أن المدونة شرعة سلوكية قويمة، من شأنها تعزيز القيم الإيجابية في نفوس الموظفين الحكوميين عن طريق الالتزام ببنودها وعدم تجاهلها خلال عملها. وتستهدف ترسيخ أسس الممارسات الجيدة والحاكمية الرشيدة، وتبين الواجبات والمسؤوليات الوظيفية العامة، ودور الموظف الحكومي في تحسين الخدمات وتعزيز المصداقية بالخدمة العامة، وترسيخ قيم وثقافة مهنية عالية لديه. وبينت الحاجة إلى توعية الموظفين وتوجيههم نحو الأخلاقيات الوظيفية السليمة، وأطر الانضباط الذاتي التي تحكم سير العمل، وتنسجم مع السياسات الجديدة للموارد البشرية، وأسس العدالة ومبادئها، وتكافؤ الفرص والشفافية وتعظيم المساءلة ووجوب التزام الموظف بأحكامها ومبادئها.

وتضمنت المدونة، تحديد الواجبات الموظف ومسؤولياته وواجبات وظيفته ومهامها، وتوخي الأمانة والنزاهة والدقة والجدية والمهنية والتجرد، وأن يعمل الموظف على خدمة أهداف وغايات الدائرة وتحقيق المصلحة العامة دون سواها.

كما نصت على الحرص على الإلمام بالقوانين والأنظمة النافذة وتطبيقاتها دون أي تجاوز أو مخالفة أو إهمال، وتكريس أوقات الدوام الرسمي للقيام بمهام وواجبات وظيفته، وعدم القيام بأي نشاط لا يتعلق بواجباته الرسمية، والسعي الدائم لتحسين أدائه وتطوير قدراته، والاطلاع على آخر المستجدات في مجال عمله. وشددت على احترام حقوق الآخرين ومصالحهم

دون تمييز عرقي، أو اجتماعي أو ديني أو سياسي، أو أي شكل من أشكال التمييز. وتطالب الموظف باكتساب ثقة الجمهور بنزاهته وتجاوبه وسلوكه، بما يتوافق مع القوانين والأنظمة والتعليمات النافذة وإنجاز المعاملات المطلوبة بسرعة ودقة، ومنح ذوي الاحتياجات الخاصة أولوية العناية. وتدعو إلى الحفاظ على سرية الوثائق والمعلومات الشخصية، وعدم استغلالها لغايات شخصية والتقيد بتنفيذ أوامر الرؤساء وتوجيهاتهم وتعليماتهم، وفق التسلسل الإداري، وفي حال كانت تلك الأوامر مخالفة للتشريعات النافذة، فعليه لفت نظر رئيسه خطياً للمخالفة الحاصلة. وتمنع المدونة الموظف من استخدام الخداع والواسطة والمحسوبية، وتضليل رؤسائه عمداً، وعدم إخفاء معلومات متعلقة بعمله بهدف التأثير على القرارات المتخذة. وتوجب على الموظف التعامل باحترام ولباقة وصدق مع زملائه، والمحافظة على علاقات سليمة وودية معهم دون تمييز، والمحافظة على المال العام ومصالح الدولة وعدم التفريط بحقوقها. وفي حالة مخالفة الموظف هذه المدونة فإنه يستوجب المساءلة واتخاذ الإجراءات والعقوبات التأديبية التي تسري على جميع الموظفين[1].

ب- المعهد الوطني للتدريب: أنشئ المعهد في عام 1968 باسم (معهد الإدارة العامة) ليساهم في تنمية القوى البشرية في القطاع المتنامي من خلال عقد البرامج التدريبية وإجراء الدراسات والبحوث في المجالات الإدارية والمالية، واستمر المعهد بالقيام بمهامه بما ينسجم مع متطلبات القطاع العام ومستجداته، حتى تغير اسمه في عام 2001م ليصبح (المعهد الوطني للتدريب)، لتكون جل نشاطاته منصبه على التدريب[2].

(1) مؤيد أبو صبيح ومعتصم الرقاد، وزارة تطوير القطاع العام تعيد إطلاق مدونة السلوك الوظيفي، جريدة الغد، عمان، ع 1863، السبت 2009/10/3م.

(2) www.nit.gov.jo.

ويهدف المعهد إلى تطوير الإدارة في الجهاز الإداري الأردني خدمة لخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية عن طريق برامج التنمية الإدارية المختلفة، وإعداد البحوث وتقديم الاستشارات الإدارية للمؤسسات الحكومية والخاصة.

ويمارس المعهد في سبيل تحقيق أهدافه المهام واختصاصات التالية[1]:

1- اقتراح المبادئ العامة للتدريب والتأهيل وفقاً لاحتياجات الدوائر الحكومية.
2- تقييم أنشطة المعهد ووضع الخطط اللازمة لتطوير أعماله.
3- دراسة مشروعات البرامج التدريبية.
4- وضع أسس ومعايير اعتماد التأهيل والتدريب في المعهد.
5- أي أمور أخرى ذات علاقة بعمل المعهد يرى الوزير ضرورة عرضها على المجلس.

حيث يرفع المعهد توصياته اللازمة للوزير لعرضها على مجلس الخدمة المدنية لاتخاذ القرار المناسب بشأنها.

وقد شهد المعهد خلال فترة إنشائه العديد من المحطات المضيئة:

فقد شهد عام 2002 انطلاقة كبيرة تمثلت في مضاعفة أعداد المتدربين والساعات التدريبية والبرامج التدريبية لتصل إلى أرقام قياسية غير معهودة، إضافة إلى مضاعفة عدد القاعات التدريبية ومختبرات الحاسوب وتزويدها بالأجهزة والمعدات الحديثة، وتأهيل جيل جديد من المتدربين والمنسقين وإعداد الحقائب التدريبية اللازمة.

(1) نظام التنظيم الإداري للمعهد الوطني للتدريب، رقم (31) لسنة (2001)، المنشور في الجريدة الرسمية العدد(4511) بتاريخ 2001/10/16، ص4523، الصادر بمقتضى المادة (120) من الدستور.

وازدادت درجة التعاون مع الهيئات الدولية والإقليمية المناظرة؛ بهدف تبادل الخبرات والاطلاع على المستجدات والاستفادة من تجاربهم، وتزويد المعهد بالأجهزة والمعدات التدريبية الحديثة.

وشهد المعهد في عام 2008م انعطافاً إيجابياً تمثل في إضافة مهمة المساهمة في بناء القدرات المؤسسية للدوائر الحكومية، مما استدعى إحداث كثير من التغيرات في الدور والهيكلة وقدرات الموارد البشرية في المعهد والبنية التحتية والتشريعات والأنظمة[1].

ومن منجزات المعهد في عام 2008م[2]:

استمر المعهد في هذا العام بتحقيق إنجازات طيبة في مجال التدريب، بفضل التعاون والتنسيق مع وحدات التدريب في الأجهزة الحكومية، وحسن إدارة العملية التدريبية والتطور الذي حصل عليها ودعم وزارة تطوير القطاع العام.

هذا وقد استمر نشاط فرعي المعهد في شمال المملكة وجنوبها على وتيرته، حيث بلغ عدد المتدربين في فرع المعهد في الشمال حوالي (950) متدرباً شاركوا في (44) برنامجاً تدريبياً، وفي الجنوب حوالي (480) متدرباً شاركوا في (30) برنامجاً تدريبياً، كما غطى التدريب محافظات معان والمفرق وجرش والعقبة.

وفيما يلي تفصيل ذلك حسب الأنشطة التدريبية التي يقدمها المعهد:

1- *برامج المسار التدريبي:* يتماشى المسار التدريبي مع المسار الوظيفي، ويتمكن الموظف بموجبه من التقدم والترقي ضمن الدرجات الوظيفية بعد اجتيازه لبرامج وورش العمل التدريبية المحددة لكل مستوى، ويهدف إلى ضمان تزويد المشارك بالحد الأدنى من القدرات العامة الرئيسة المطلوبة، حيث تم تدريب حوالي (30٪) من إجمالي أعداد المتدربين ضمن برامج المسار التدريبي.

---

(1) www.nit.gov.jo.

(2) www.nit.gov.jo.

2- *البرامج الخاصة:* وهي برامج أو ورش عمل تقدم بناءً على الاحتياجات التدريبية للوزارات والمؤسسات الحكومية، وبعض مؤسسات القطاع الخاص، وبعض الدول العربية وبموجب طلب منها، وقد ركز المعهد منذ خمس سنوات على تطوير وزيادة نسبة هذه البرامج، حتى بلغت عام 2008 حوالي (52٪) من إجمالي الفعاليات التدريبية التي نفذها المعهد.

3- *برامج اللغة الإنجليزية:* إيماناً بأهمية اللغة الإنجليزية في توسيع مدارك وتحسين معارف الموظف العام، من خلال الاطلاع على المراجع والتجارب الدولية، الأمر الذي ينعكس إيجاباً على الأداء، وخاصة لمن يتطلب عملهم التعامل باللغة الإنجليزية، عمد المعهد على توفير برامج لغة إنجليزية على خمسة مستويات تشمل الأبعاد الثلاثة: القراءة، الكتابة، والمحادثة، وفق آلية مبنية على الأسس العملية الخاصة بهذا النوع من التدريب.

4- *برامج الحاسوب:* تم تنفيذ (20) برنامجاً تدريبياً شارك فيها حوالي (180) متدرباً من الجهاز الحكومي، وشكلت ما نسبته (10٪) من مجموع البرامج التدريبية.

5- *برامج تدريبية تأهيلية في مجال جائزة الملك عبد الله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية:* حيث يعتمد المعهد منهجية واضحة المعالم تقوم على دراسة الوضع الراهن لكل مؤسسة تطلب العون ومقارنته مع معايير الجائزة الخمسة ومعيار أفضل موظف، حيث عمل المعهد مع وزارة الطاقة وهيئة تنظيم قطاع النقل، ومؤسسة تشجيع الاستثمار وصندوق المعونة الوطنية، وسلطة المصادر الطبيعية، ووكالة الأنباء الأردنية، من حيث التأهيل، أما من حيث التدريب على معايير الجائزة فقد تم تدريب موظفين من وزارة الخارجية والداخلية ودائرة العطاءات ودائرة الشراء الموحد والمؤسسة العامة للإسكان.

ومن انجازات المعهد خلال عام 2009م[1]:

قال مدير المعهد أسامة جرادات أنه تم تنفذ (181) برنامجاً تدريبياً وتأهيلياً خلال الشهور السبعة الأولى من العام الجاري تم خلالها تدريب (3242) موظفاً من مختلف الوزارات والدوائر الرسمية والحكومية في المملكة، وقد تم تنفيذ البرامج بواقع (50239) ساعة في المركز الرئيس للمعهد في إقليم الوسط وإقليمي الشمال والجنوب من خلال فرعي المعهد في إربد والكرك، حيث شملت موضوعات تتعلق الإدارة العليا وإعداد القيادات الإدارية وإدارة وتنمية الموارد البشرية، وتوجيه الموظف الجديد ودورة الإدارة المتوسطة والتوعية بمعايير جائزة الملك عبد الله الثاني للتميز. كما شملت موضوعات تتعلق بإعداد المدربين، وتفعيل مكاتب خدمة الجمهور، وديناميكية العمل الجماعي، والإبداع والتجديد في الأعمال الإدارية والاتصال، وبناء الفريق وتقييم الأداء، ومهارات الحاسوب واللغة الإنجليزية.

وعلى ذات الصعيد أكد مساعد مدير المعهد زياد عليان أن المعهد وضع خطة سيتم تنفيذها بالتعاون مع وزارة تطوير القطاع العام في مجالات برنامج الإصلاح الإداري والتأهيل والتطوير، وتحسين الخدمات وتبسيط الإجراءات، ومكاتب خدمة الجمهور ومهارات الاتصال، وأنه سيتم تنفيذ خطة مماثلة بالتعاون مع ديوان الخدمة المدنية تتعلق بتقييم الأداء لشاغلي الوظائف الإشرافية والتخطيط وتصنيف الوظائف.

---

(1) ملكاوي، محمد، (181) برنامجاً نفذها المعهد الوطني للتدريب خلال 7 أشهر، الجزيرة الشاملة، 24 /8/ 2009م.
http://jazeeranews.net/news/local/3314 - 181.

الخاتمة

أولاً: النتائج

1- أخذ المشروع الأردني بالمفهوم الأوروبي للوظيفة العامة القائم على مبدأ الدوام والاستمرارية من حين التحاقه بها إلى حين انتهائها عنه بإحدى الطرق المشروعة قانوناً.

2- مفهوم الوظيفة العامة في الشريعة الإسلامية واجب ديني وتكليف، وتأخذ مفهوم الأمانة، وقائم على سبيل الدوام والاستمرارية.

3- مفهوم الموظف العام في الشريعة الإسلامية: (هو كل من يقلده الإمام أو نائبه عملاً للقيام بمصالح الأمة).

4- يتفق القانون مع الشريعة الإسلامية في واجبات الموظف التي يجب عليه الالتزام بها أو الامتناع عنها. وكذلك في الحقوق الواجبة له.

5- الفساد في الاصطلاح الشرعي: (هو كل المعاصي والمخالفات لأحكام الشريعة الإسلامية ومقاصدها، والعمل بها).

6- يمكن تعريف الفساد الإداري ضمن هذه المعايير بأنه: (سلوك ينحرف فيه الموظف العام أو من كُلف بخدمة عامة أو من في حكمها عن معايير أخلاقيات الوظيفة العامة والقيم الاجتماعية، بهدف الحصول على منفعة ذاتية أو فئوية، على حساب المصلحة العامة).

7- الفساد الإداري وفق الاصطلاح الشرعي هو: (عدول الموظف العام عن الاستقامة لأحكام الشريعة الإسلامية ومقاصدها في إطار الوظيفة العامة).

8- تقسم أنواع الانحرافات في الفساد الإداري إلى ثلاث مجموعات هي: الانحرافات التنظيمة، والانحرافات السلوكية، والانحرافات الجنائية، وعقوبات هذه الانحرافات بجميع صورها في الشريعة الإسلامية عقوبة تعزيرية، ما لم يترتب عليها أفعال تستوجب حداً أو قصاصاً.

9- لم يتعرض نظام الخدمة المدنية الأردني لمسألة حدود الطاعة، ومدى مسؤولية الرئيس في حالة إصدار أوامر غير مشروعة وتنفيذ الموظف لها.

10- أخذ المشروع الأردني بالحل الوسط في مسألة مدى التزام الموظف بطاعة أوامر رئيسه غير المشروعة، وهو: وجوب تنفيذ أمر الرئيس إذا كانت المخالفة التي تضمنها تنفيذاً لأمر يشكل جريمة تأديبية مع إعفائه من المسؤولية بشروط، فيما لم يعفه من المسؤولية فيما إذا كان تنفيذ الأمر يشكل جريمة جنائية.

11- ما ذهب إليه المشرع الأردني من إعفاء الموظف من المسؤولية حال تنفيذه أمراً يشكل مخالفة تأديبية هو محل نظر في الشريعة الإسلامية؛ إذ لا تقيم اعتباراً فيما إذا كان الفعل المأمور به جسيماً أم بسيطاً، ما دام مخالفاً لأحكامها، على اعتبار أن المعصية لا تتجزأ.

12- يرتفع واجب حفظ الأسرار أثناء عمل الموظف أو بعد تركه للعمل إذا أذنت له الجهة المختصة أو أمرت به، أو إذا أذن صاحب السر صراحة بإفشائه، أو كان الإفشاء منعاً لارتكاب جريمة. وذلك بأسلوب بعيد عن التجريح والتشهير. وهذا ما توافق عليه الشريعة الإسلامية.

13- يسأل الموظف في حال عدم المحافظة على كرامة الوظيفة مسألة تأديبية، سواء أكان في عمله أم خارجه، حتى لو كان خارج البلد، فضلاً عن العقوبات التي قد يتعرض لها بمقتضى قانون العقوبات. وهو ما توافق عليه الشريعة الإسلامية.

14- يسأل الموظف مساءلة تأديبية إذا أساء استعمال السلطة ومن صور إساءة استعمال السلطة الواسطة غير المشروعة، وهذا ما تقره الشريعة الإسلامية.

15- لم ينص قانون العقوبات الأردني على تجريم الواسطة، ومع ذلك يشكل فعلها إخلالاً بواجبات الوظيفة، حيث يمكن مساءلة الموظف مساءلة إدارية.

16- مفهوم الواسطة (الشفاعة) في الشريعة الإسلامية قسمان: شفاعة حسنة وشفاعة سيئة، والشفاعة السيئة هي التي تقابلها الواسطة المحظورة في القانون.

17- ما دفع رشوة لا يثبت ملكاً للمرتشي ولا تبرأ به ذمته، وللدافع استرداده. وهو ما توافقه الشريعة الإسلامية، ما لم يكن دفعها على وجه محرم، فلا ترد إليه وتجعل في بيت المال تعزيراً له.

18- يستبعد من الرشوة ما يقدم للموظف بقصد التكريم ضمن المعايير الطبيعية المتعارف عليها للاحترام والتقدير، وهو ما توافقه الشريعة الإسلامية.

19- لا يعف الموظف من المسألة إذا ارتكب جريمة الاختلاس ثم زالت عنه صفة الموظف العام بعزل أو استقالة أو إنهاء خدمات، ما دام كان متمتعاً فعلياً بصفته الوظيفية عند قيامه بالفعل الجرمي، وهذا ما توافقه الشريعة الإسلامية.

20- عمل الإسلام على علاج الفساد الإداري من خلال الاعتماد على أربعة مرتكزات هي: السلطة الحاكمة، والقائد الإداري، والرقابة، والتنظيم الإداري.

21- من القواعد المرعية لاختيار الموظف التي تعد وجودها سبباً من أسباب الصلاح : الأمانة، والقوة، واختيار الأصلح.

22- تعد الحوافز من أقوى المؤثرات على حسن أداء العمل، وهي تقسم إلى نوعين: حوافز معنوية ومادية.

23- تعد الرقابة صمام أمان ضد الفساد الإداري، والأداة الرئيسة في كشفه، وأولى حلقات الإصلاح الإداري، وتقسم الرقابة في الإسلام إلى خمسة أنواع هي: الرقابة الإلهية (العلوية)، والرقابة الذاتية، والرقابة الإدارية، والرقابة القضائية، والرقابة الشعبية.

24- يعد ضعف الوازع الديني لدى الموظف من أهم أسباب حدوث الفساد الإداري.

25- تعد الرقابة الذاتية من الموظف أس الرقابات الدنيوية وعمادها.

26- تتركز الرقابة الإدارية السليمة على أمرين أساسيين: الأول: وضع الأساليب والإجراءات التي تعمل على ضبط العمل الإداري وكشف الانحرافات الإدارية ومعالجتها. الثاني: وضع القوانين واللوائح التي تعمل على ضبط العمل الإداري، وتوضيح الانحرافات الإدارية وتحدد عقوبتها وتطبقها بعدل وحزم.

27- يعد ديوان المظالم أهم دواوين الرقابة القضائية، وهو يشبه إلى حد كبير نظام القضاء الإداري بمدلوله الحديث، المتمثل باختصاص محكمة العدل العليا وديوان المظالم الأردنيين.

28- ترتكز الرقابة الشعبية في الإسلام على مبدأ ضرورة مناصحة ولي الأمر ويتمثل ذلك في أسس أربعة هي : وجوب الشورى، ومسؤولية ولي الأمر أمام الأمة، وحرية الرأي والمراقبة، والمناصحة بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر.

29- ثمة أسلوبان في تنظيم العمل الإداري لا تكاد تخلو منها دولة هما الأسلوب المركزي واللامركزية، ويأخذ النظام الإداري في الأردن بكلا الأسلوبين. وقد اتسمت الدولة الإسلامية في عهد رسول الله صلى الله عليه وسلم والصحابة رضوان الله عليهم من بعده بأسلوب اللامركزية.

30- فيما يتعلق في الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد، فقد تشكلت مؤسسات حكومية لهذه الغاية أهمها ديوان المحاسبة، وهيئة مكافحة الفساد، وديوان المظالم وهذه كلها قائمة على مبدأ الرقابة الإدارية والقضائية.

31- أما فيما يتعلق بالاهتمام بالتطوير والإصلاح الإداري والتدريب، فقد أنشأت مؤسسات لهذه الغاية من أهمها: وزارة تطوير القطاع العام، التي كان من أهم إنجازاتها صياغة مدونة السلوك الوظيفي التي تهدف إلى إرساء معايير أخلاقية، وقواعد ومبادئ أساسية لآداب الوظيفة العامة، والمعهد الوطني للتدريب.

ثانياً: التوصيات

1- التركيز على الرقابة الذاتية بتنمية الوازع الديني لدى الموظف؛ لأن من لم تردعه نفسه لا تردعه القوانين.
2- التركيز والاهتمام بحقوق الموظف وخصوصاً المادية؛ لما لا يخفى من أثرها على صلاحه.
3- عقد دورات تأهيلية لموظفي الدولة لقطاعي العام والخاص، وخاصة الموظفين الجدد، للتعرف على ما اشتملت عليه مدونة السلوك الوظيفي، فضلاً عن السعي الجاد في الدورات المتخصصة للموظفين كل حسب تخصصه.
4- توحيد جهود أجهزة الرقابة، تجنباً لتداخل المهام والاختصاصات والقرارات الصادرة عنها.
5- جعل هذه الهيئة هيئة غير حكومية ومستقلة استقلالاً إدارياً ومالياً، على غرار منظمة الشفافية الدولية.
6- تفعيل دور الرقابة الشعبية وفق أسلوب محدد ومناسب تراه الجهات المختصة.
7- نشر كتيب يتناول الحديث عن الفساد الإداري من منظور الشريعة الإسلامية على موظفي الدولة.
8- إلزام المؤسسات بضرورة إعادة هيكلة إداراتها واستحداث آليات الكشف عن حالات الفساد الإداري واعتماد التكنولوجيا المتطورة التي يمكن أن تساهم في التخلص من الكثير من حالات الفساد الإداري.

المراجع

- القرآن الكريم.
- الإبراهيم، محمد عقلة، حوافز العمل بين الإسلام والنظريات الوضعية، ط1، مكتبة الرسالة الحديثة، عمان، 1408هـ - 1988م.
- ابن أبي الحديد، شرح نهج البلاغة، ط1، (تحقيق: محمد أبو الفضل إبراهيم)، دار إحياء الكتب العربية، 1959م.
- ابن أبي الدنيا، أبو بكر عبد الله بن محمد بن عبيد بن أبيس، الصمت وآداب اللسان، ط1 (تحقيق: أبي إسحاق الحويني)، دار الكتاب العربي، بيروت، 1410هـ.
- الاتحاد العالمي لمكافحة الفساد، الفساد المتفشي في الدول النامية يتطلب خطة عمل عالمية، www.oea.omon.org.
- ابن الأثير، أبو السعادات المبارك بن محمد، النهاية في غريب الأثر، (تحقيق: أحمد الزاوي ومحمود الطناجي)، المكتبة العلمية، بيروت، 1399هـ - 1979م.
- ابن الأثير، أبو السعادات المبارك بن محمد، الكامل في التاريخ، دار الكتب العلمية، بيروت، 1987م.
- أحمد، فؤاد عبد المنعم، مبادئ الإدارة العامة والنظام الإداري في الإسلام مع بيان التطبيق في المملكة العربية السعودية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1411هـ - 1991م.
- أحمد، معاوية أحمد سيد (2003م)، سياسة الإسلام في الوقاية والمنع من الفساد، أبحاث المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد، المجلد الأول، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض.
- أدهم، فوزي كمال، الإدارة الإسلامية "دراسة مقارنة بين النظم الإسلامية والوضعية الحديثة"، ط1، دار النفائس، عمان، 1421هـ - 2001م.

- ابن الأزرق، أبو عبد الله محمد بن علي (ت 896هـ)، بدائع السلك في طبائع الملك، (تحقيق: علي سامي النشار)، منشورات وزارة الإعلام، الجمهورية العراقية، دار الحرية للطباعة، بغداد
- أسئلة وأجوبة بتاريخ 2008/6/5.
http//www.audit.bureu.gov.jo/index.php?option – com content. View
- الأشعري، أحمد بن داوود المزجاجي، مقدمة في الإدارة الإسلامية، ط1، جدة، 1421هـ - 2000م.
- الأشقر، محمد سليمان، أبحاث اجتهادية في الفقه الطبي، ط1، مؤسسة الرسالة، بيروت، 2001م.
- الأعرجي، عاصم، دراسات معاصرة في التطوير الإداري (منظور تطبيقي)، دار النشر والتوزيع، عمان، 1995م.
- أكرمان، سوزان، الاقتصاد السياسي للفساد، في: (كيمبرلي آن اليوت) (محرر)، الفساد والاقتصاد العالمي، ط1، مركز الأهرام للترجمة والنشر، القاهرة، 1420هـ - 2000م.
- الألباني، محمد ناصر الدين، سلسلة الأحاديث الصحيحة وشيء من فقهها وفوائدها، المكتب الإسلامي، بيروت، 1405هـ - 1985م.
- الألباني، محمد ناصر الدين، سلسلة الأحاديث الصحيحة وشيء من فقهها وفوائدها، ط1، مكتبة المعارف للنشر والتوزيع، الرياض، 1416هـ - 1996م.
- الألباني، محمد ناصر الدين، صحيح الترغيب والترهيب، ط5، مكتبة المعارف، الرياض
- الألباني، محمد ناصر الدين، صحيح الجامع الصغير وزيادته (الفتح الكبير)، ط3، المكتب الإسلامي، بيروت، 1408هـ - 1988م.
- الألوسي، أبو الفضل محمود، روح المعاني في تفسير القرآن العظيم والسبع المثاني، دار إحياء التراث العربي، بيروت.

- البخاري، أبو عبد الله محمد بن إسماعيل (ت 256هـ)، صحيح البخاري، ط1، دار إحياء التراث، بيروت، 1422هـ - 2001م.
- بدوي، أحمد محمد، جريمة إفشاء الأسرار والحماية الجنائية للكتمان المصرفي، مطبعة سعد.
- بركاني، أم نائل، فقه الوسائل في الشريعة الإسلامية، كتاب الأمة، ط1، العدد 120، 1428هـ - 2007م.
- برنامج إدارة الحكم في الدول العربية.

Programme on Governance in the Arab Regional (POGAR).

- بصول، محمد أنور(2003م)، جهاز الضبط الجنائي ودوره في مكافحة الفساد، أبحاث المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض.
- بطارسة، سليمان سليم، نظام الوظيفة العامة "المملكة الأردنية الهاشمية (النظرية والتطبيق)"، ط1، دار المكتبة الوطنية، 1997م.
- البغوي، أبو محمد الحسين بن مسعود (ت 516هـ)، معالم التنزيل، ط4، (تحقيق: محمد عبد الله وعثمان جمعة)، دار طيبة للنشر، 1417هـ - 1997م.
- البقري، أحمد ماهر، القيادة وفعاليتها في ضوء الإسلام، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية
- بك، جندي عبد الملك، الموسوعة الجنائية، ط1، مطبعة الاعتماد، مصر، 1360هـ - 1941م.
- البكري، عبد الرحمن أحمد، من حياة عمر بن الخطاب، الإرشاد للطباعة والنشر، بيروت.
- البلاذري، أبو الحسن أحمد بن يحيى بن جابر بن داود (ت 279هـ)، فتوح البلدان، مطبعة لجنة البيان العربي، القاهرة.

- بهنام، رمسيس، قانون العقوبات ـ جرائم القسم الخاص، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1999م.
- بوادي، حسنين المحمدي، الفساد الإداري (لغة المصالح)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2008م.
- بوساق، محمد بن المدني (2003م)، التعريف بالفساد وصوره من الوجهة الشرعية، في أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، المجلد الأول، أكاديمية نايف للعلوم الأمنية، الرياض.
- بيرلاكوم، الفساد، (ترجمة: سوزان خليل)، ط1، عين للدراسات والبحوث الإنسانية والاجتماعية، مصر، 2003م.
- البيهقي، أبو بكر أحمد بن الحسين، السنن الكبرى، (تحقيق: محمد عبد القادر عطا)، مكتبة الباز، مكة المكرمة، 1414هـ ـ 1994م.
- البيهقي، أبو بكر أحمد بن الحسين، شعب الإيمان، ط1، (تحقيق: محمد السعيد وبسيوني زغلول)، دار الكتب العلمية، بيروت، 1410هـ.
- الترمذي، أبو عيسى محمد بني عيسى من سورة (ت 279 هـ)، الجامع الصحيح وهو سنن الترمذي، (تحقيق: كمال يوسف الحوت)، دار الكتب العلمية، بيروت.
- التميمي، أبو ماجد، الوظيفة العامة في الإسلام.

www.tawteen.com.sa/library2a,php.

- ابن تيمية، أبو العباس تقي الدين أحمد بن عبد الحليم (ت 728 هـ)، السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية، ط1، دار ابن حزم، بيروت، 1424هـ ـ 2003م.
- ابن تيمية، أبو العباس تقي الدين أحمد بن عبد الحليم (ت 728 هـ)، الحسبة، ط1، دار ابن حزم، بيروت، 1424هـ ـ 2004م.

- ابن تيمية، أبو العباس أحمد بن عبد الحليم (ت 728هـ)، الفتاوى الكبرى، ط1، (تحقيق: محمد عبد القادر عطا ومصطفى عبد القادر عطا)، دار الكتب العلمية، بيروت، 1408هـ - 1978م.
- ابن تيمية، أبو العباس تقي الدين أحمد بن عبد الحليم (ت 728هـ)، مجموع الفتاوى، (تحقيق: عامر الجزار وأنوار الباز)، دار الوفاء، المنصورة، مكتبة العبيكان، الرياض 1418هـ - 1997م.
- الجاحظ، أبو عثمان عمرو بن بحر، التاج في أخلاق الملوك، (تحقيق: أحمد زكي)، دار الفكر، القاهرة، 1944م.
- جرار، حسني أدهم، القدوة الصالحة أخلاق قرآنية ونماذج ربانية، ط2، دار الضياء، عمان، 1417هـ - 1997م.
- جريدة الرأي، عمان، ع 14234، 30 أيلول 2009م.
- الجصاص، أبو بكر، أحمد بن علي الرازي (ت 370 هـ)، أحكام القرآن، ط1، (تحقيق: محمد علي شاهين)، دار الكتب العلمية، بيروت، 1415هـ - 1994م.
- جعفر، محمد أنس قاسم، المبادئ الأساسية للوظيفة العامة في الإسلام ومدى تطبيقاتها المعاصرة في المملكة العربية السعودية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1412هـ - 1992م.
- جفال، علي داود، أخلاقيات الطبيب مسؤوليته وضمانه "الأحكام المتعلقة ببعض الأمراض المستعصية"، مجلة مجمع الفقه الإسلامي، مجلد (2).
- جودة، عادل، الحوافز، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، دمشق.
- ابن الجوزي، أبو الفرج عبد الرحمن بن علي بن محمد، زاد المسير في علم التفسير، ط3، 9م، المكتب الإسلامي، بيروت، 1404هـ.
- ابن الجوزي، أبو الفرج عبد الرحمن بن علي بن محمد، صفة الصفوة، ط2، 4، (تحقيق: محمود فاخوري ومحمد رواس قلعجي)، دار المعرفة، بيروت، 1399هـ - 1979م.

- ابن الجوزي، أبو الفرج عبد الرحمن بن علي بن محمد، نزهة الأعين النواظر في علم الوجوه والنظائر، ط3، مؤسسة السائد، عمان، 1987م.
- الجويني، إمام الحرمين أبو المعالي عبد الملك بن عبد الله (ت 478 هـ)، الغياثي "غياث الأمم في التياث الظلم"، ط2، (وضع حواشيه: خليل منصور)، دار الكتب العلمية، بيروت، 2003م.
- أبو جيب، سعدي، القاموس الفقهي، ط2، دار الفكر دمشق، 1408 هـ ـ 1988م.
- الجيوسي، عبد الله (2005م)، الفساد (مفهومه وأسبابه وأنواعه وسبل القضاء عليه رؤية قرآنية)، مؤتة للبحوث والدراسات، 20 (5).
- الحاكم، أبو عبد الله محمد بن عبد الله النيسابوري، المستدرك على الصحيحين، وبهامشه التلخيص، للذهبي، شمس الدين أبو عبد الله محمد بن أحمد (ت 748هـ)، ط1، (تحقيق: مصطفى عبد القادر عطا)، دار الكتاب العلمية، بيروت، 1411هـ ـ 1990م.
- ابن حبان، أبو حاتم محمد بن أحمد، صحيح ابن حبان بترتيب ابن بلبان، ط2، (تحقيق: شعيب الارنورط)، مؤسسة الرسالة بيروت، 1414هـ ـ 1993م.
- حبيش، فوزي، الموظف العام حقوق وواجبات، المنظمة العربية للعلوم الأمنية، بيروت، 1982م.
- ابن حجر، أبو الفضل أحمد بن علي بن محمد العسقلاني (ت 852هـ)، الإصابة في تمييز الصحابة، ط1، (تحقيق: علي محمد البجاوي)، دار الجيل، بيروت، 1412هـ.
- ابن حجر، أبو الفضل أحمد بن علي بن محمد العسقلاني (852هـ)، هدي الساري مقدمة فتح الباري شرح صحيح البخاري، (تحقيق: عبد العزيز بن عبد الله بن باز ومحب الدين الخطيب)، دار الفكر، بيروت.

- الحديثي، فخري عبد الرزاق والزعبي، خالد حميد، شرح قانون العقوبات "لقسم الخاص الجرائم الواقعة على الأشخاص"، ط1، دار الثقافة، عمان، 2009م.
- الحديدي، خميس بن عبد الله بن خميس (2001)، الرقابة الإدارية في الشريعة الإسلامية "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه (غير منشورة)، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن.
- حراحشة، عبد المجيد (2003م)، الفساد الإداري " دراسة ميدانية لوجهات نظر العاملين في أجهزة مكافحة الفساد الإداري في القطاع الحكومي الأردني"، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة اليرموك، إربد.
- حرب، سامح حسن (2002م)، مبادئ الأسلوب الإداري في الإسلام، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة اليرموك، إربد، الأردن.
- حسبان، أحمد، الفساد الإداري، الأردن العربي، 3/5/ 2009.
http://www.arabjo.net/makals7afah/1919html
- حسنين، علي محمد، الرقابة الإدارية في الإسلام المبدأ والتطبيق دراسة مقارنة، ط1، دار الثقافة، القاهرة، 1405 ـ 1985م.
- حشيش، عبد الحميد كمال، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1974م.
- الحطاب، أبو عبد الله شمس الدين محمد بن محمد (ت 954هـ)، مواهب الجليل بشرح مختصر خليل، (تحقيق: زكريا عميرات)، دار عالم الكتب، 1423هـ ـ 2003م.
- الحكم الرشيد، مكافحة الفساد الإداري، برنامج الأمم المتحدة للإنماء.
http://www.pogar.org/arabic/countries/anticorruption.asp
- الحكيم، سعيد، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، ط2، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987م.

- الحلبي، محمد علي سالم، شرح قانون العقوبات "القسم العام"، ط1، دار الثقافة، عمان، 2007م.
- الحلبي، علي بن برهان الدين، السيرة الحلبية المسمى (إنسان العيون في سيرة الأمين والمأمون)، دار المعرفة، بيروت.
- حمادة، محمد أنور، الحماية الجنائية للأموال العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2002م.
- حمارنة، مصطفى والصياغ، فايز (2004)، دراسة حالة الأردن، ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، بيروت، المعهد السويدي، الإسكندرية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط2، 2006م.
- حماشا، خلدون محمد عقله، أحكام الشفاعة الوساطة والمحاماة وأثرهما في الحقوق، ط1، دار الثقافة للنشر، عمان، 2001م.
- حمود، زهوة عبد الحميد (1988م)، التأديب في الوظيفة العامة "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه (غير منشورة)، جامعة الإسكندرية، الإسكندرية، مصر.
- ابن حنبل، أبو عبد الله أحمد الشيباني، فضائل الصحابة، ط1، (تحقيق: وصي الله محمد عباس)، مؤسسة الرسالة، بيروت، 1403هـ - 1983م.
- ابن حنبل، أبو عبد الله أحمد الشيباني، المسند، (تحقيق: شعيب الأرنؤوط)، مؤسسة قرطبة، القاهرة.
- الحوراني، هاني، دور البرلمان في مكافحة الفساد في الأردن، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، بناء قدرات المؤسسات البرلمانية وتعزيز مشاركة المواطن في الدول العربية والشرق الأوسط (المرحلة التجريبية) لبنان - العراق - الأردن.
- حومد، أسعد محمود، أيسر التفاسير، (راجعه: محمد متولي الشعراوي وأحمد حسن مسلم)، ط1، 1990م.

- الخادمي، أبو سعيد محمد بن محمد (ت 1156هـ)، بريقة محمودية في شرح طريقة محمدية وشريعة نبوية في سيرة أحمدية.
- الخازن، أبو الحسن علاء الدين علي بن محمد بن إبراهيم، لباب التأويل في معاني التنزيل، دار الفكر، بيروت، 1399هـ ـ 1979م.
- خضر، محمد زكي محمد، معجم القرآن الكريم، 1426هـ ـ 2005م.
- الخضري، حمد بن عبد العزيز (2003م)، دور أجهزة القضاء والتنفيذ في مكافحة الفساد، أبحاث المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض.
- الخضيري، محسن أحمد (1990م)، الفكر الإداري في الإسلام، (تحرير: محمد عبد الله البرعي ومحمود عبد الحميد مرسي)، في الإدارة في الإسلام، ط1، جدة، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، 1416هـ ـ 1995م.
- الخطيب الشربيني، شمس الدين محمد بن محمد، مغني المحتاج إلى معرفة معاني ألفاظ المنهاج، ط1، (تحقيق: علي محمد معوض وعادل أحمد)، دار الكتب العلمية، بيروت، 1415هـ ـ 1994م.
- خفاجي، أحمد رفعت، جرائم الرشوة في التشريع المصري والقانون المقارن، دار قباء، القاهرة، 1999م.
- ابن خلدون، عبد الرحمن بن محمد، العبر وديوان المبتدأ والخبر في أيام العرب والعجم والبربر، ط4، دار إحياء التراث، بيروت.
- ابن خلدون، عبد الرحمن بن محمد، المقدمة، ط1، دار الفجر للتراث، القاهرة، 1425هـ ـ 2004م.
- خلف الله، أحمد طه، الموظف العام في قانون العقوبات ط1، مكتب الشرق، الزقازيق، 1992م.
- ابن خلكان، أبو العباس شمس الدين أحمد بن محمد، وفيات الأعيان وأنباء أبناء الزمان، (تحقيق: إحسان عباس)، دار صادر، بيروت 1900م.

- خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، دعوى إلغاء القرار الإداري (الأسباب والشروط)، مطابع جامعة المنوفية، 2007م.
- خير الله، داوود، (2004م)، الفساد كظاهرة عالمية وآليات ضبطها، ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، بيروت، المعهد السويدي الإسكندرية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط2، 2006م.
- داغر، منقذ محمد، علاقة الفساد الإداري بالخصائص الفردية والتنظيمية لموظفي الحكومة ومنظماتها (حالة دراسية من دولة عربية)، ط1، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، أبو ظبي، 2001م.
- دبوسي، أبو زيد عبد الله بن عمر (ت 430هـ)، تأسيس النظر، (تحقيق: الخانجي)، القاهرة.
- الدردير، أبو البركات أحمد بن محمد (ت 1201هـ)، الشرح الصغير على أقرب المسالك إلى مذهب الإمام مالك وبالهامش حاشية الشيخ أحمد بن محمد الصاوي المالكي، (خرج أحاديثه: مصطفى كمال)، دار المعرف، مصر، 1392هـ.
- دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة (1952) (مع جميع التعديلات التي طرأت عليه).
- الدسوقي، محمد بن أحمد بن عرفة المالكي (ت 1230هـ)، حاشية الدسوقي على الشرح الكبير، للشيخ أبو البركات أحمد بن محمد الشهير بالدردير (ت 1201هـ)، (خرج أحاديثه: محمد عبد الله شاهين)، ط1، دار الكتب العلمية، بيروت، 1417هـ - 1996م.
- الدغيثر، عبد العزيز بن سعد، الرقابة الإدارية.

  www.olobathony.com/vb.showthread.php.
- أبودية، أحمد، الفساد "سبله وآليات مكافحته"، ط1، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، أمان، القدس، 2004.
- ديوان المحاسبة، التقرير السنوي السادس والخمسون، 2007.

- ديوان المحاسبة، التقرير السنوي السابع والخمسون لسنة 2008م.
- ذنيبات، محمد جمال مطلق، الوجيز في القانون الإداري، ط1، الدار العلمية للنشر ودار الثقافة، عمان، 2003م.
- ذنيبات، محمد محمود (1983)، أثر الرشوة على النظام الاقتصادي والتنمية، في الرشوة وخطورتها على المجتمع، الرياض، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، 1412هـ ـ 1992م.
- ذنيبات، محمد محمود (1983م)، أثر الرشوة على النظام الاقتصادي والتنمية في الرشوة خطورتها على المجتمع، دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب بالرياض، الرياض، 1412هـ ـ 1992م.
- الرازي، أبو عبد الله فخر الدين محمد بن عمر، مفاتيح الغيب، ط1، دار الكتب العلمية، بيروت، 1421هـ ـ 2000م.
- رحال المعداني، أبو علي الحسن (ت 1140هـ)، كشف القناع عن تضمين الصناع، (دراسة وتحقيق: محمد أبو الأجفان)، ط1، دار البشائر الإسلامية، بيروت، 1996م
- ردايدة، رمزي محمود حامد (2006م)، أثر العولمة على الفساد السياسي والاقتصادي، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة اليرموك، إربد، الأردن.
- رسالة جلالة الملك عبد الله الثاني إلى رئيس الوزراء السابق الدكتور عدنان بدران حول إنشاء هيئة لتنفذ استراتيجيه عامة لمكافحة الفساد، 26 حزيران 2005. www.kingabdullh.jo/ body.ph.
- رسلان، أنور أحمد، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995م.
- رشدي، مراد، النظرية العامة للاختلاس في القانون الجنائي، ط1، مكتبة نهضة الشرق، القاهرة، 1976م.

- الرشيدات، ممدوح محمد، 1992م، الرقابة الإدارية وأثرها على أداء الإدارة العامة الأردنية، دراسة ميدانية في وزارة الأشغال العامة والإسكان، رسالة ماجستير (غير منشورة)، الجامعة الأردنية.
- أبو رمان، حسين، الأردن في مؤشرات الفساد العالمي، جريدة اللويبدة، الخميس 16 تشرين أول/ أكتوبر 2008م، net/news/127/ARTICLE ـ Jordan.
- روزيندانا، أوغسطس (2000م)، أهمية دور القيادة في محاربة الفساد في أوغندا، في الفساد والاقتصاد العالمي، (تحرير: كيمبرلي آن إليون، ترجمة: محمد جمال إمام)، ط1، مركز الأهرام للترجمة والنشر.
- ريان، حسين راتب يوسف، الرقابة المالية في الفقه الإسلامي، ط1، دار النفائس، عمان 1419هـ ـ 1999م.
- زبيدي، محمد مرتضى بن محمد الحسيني (ت 1205هـ)، تاج العروس من جواهر القاموس، (اعتنى به ووضع حواشيه عبد المنعم خليل إبراهيم وكريم سيد محمد محمود)، ط1، 20م، دار الكتب العلمية، بيروت، 2007م.
- الزرقا، أحمد محمد، شرح القواعد الفقهية، (بقلم: مصطفى أحمد الزرقا)، ط2، دار القلم، دمشق، 1417هـ ـ 1996م.
- الزعبي، خالد سمارة، النظام الإداري في الأردن، منشورات لجنة تاريخ الأردن، عمان، 1994م.
- الزعبي، علي و النقيب، خلدون حسن، دراسة حالة الكويت، في الفساد والحكم الصالح في البلاد لعربية، ط2، بيروت، المعهد السويدي بالإسكندرية، مركز دراسة الوحدة العربية، بيروت، 2006م.
- الزمخشري، أبو القاسم جار الله محمود بن عمر(ت 538هـ)، الفائق في غريب الحديث، ط2، (تحقيق: علي محمد البجاوي، ومحمد أبوالفضل)، دار المعرفة، بيروت.

- الزمخشري، أبو القاسم جار الله محمود بن عمر (ت 538هـ)، الكشاف عن حقائق التنزيل وعيون الأقاويل في وجوه التأويل، ط1، دار الفكر، 1397هـ ـ 1977م.
- الزيلعي، أبو محمد جمال الدين عبد الله بن يوسف بن محمد (ت 762هـ)، نصب الراية لأحاديث الهداية مع حاشيته بغية الألمعي في تخريج الزيلعي، ط1، 40م (تحقيق: محمد عوامة)، مؤسسة الريان للطباعة ـ بيروت، 1418هـ ـ 1997م
- سالم، فؤاد الشيخ ومخامرة، محسن والدهان، أمية ورمضان، زياد، المفاهيم الإدارية الحديثة، ط9، مركز الكتب الأردني، عمان، 2009م.
- سالم، حنان، ثقافة الفساد في مصر دراسة مقارنة للدول النامية، ط1، دار مصر المحروسة، القاهرة، 2003م.
- السبكي، تاج الدين عبد الوهاب (ت 771هـ)، معيد النعم ومبيد النقم، ط1، مؤسسة الكتب الثقافية، بيروت، 1407هـ ـ 1986م.
- السدلان، صالح بن غانم (1410 ـ 1411هـ)، حتمية تطبيق شرع الله في الأرض، مجلة البحوث الإسلامية، 79 (29).
- السرخسي، أبو بكر محمد بن أحمد بن أبي سهل (ت 483هـ)، المبسوط، ط1، (دراسة وتحقيق: خليل محيي الدين الميس)، دار الفكر ـ بيروت، 1421هـ ـ 2000م.
- ابن سعد، أبو عبد الله محمد بن منيع البصري، الطبقات الكبرى، 8م، (تحقيق: إحسان عباس)، دار صادر، بيروت، 1968م.
- السعدي، واثبة داود، الوجيز في شرح قانون العقوبات الأردني "القسم الخاص"، ط1، مؤسسة حمادة للدراسات الجامعية، إربد، 2000م.
- سعيد، كامل، شرح قانون العقوبات، ط1، دار الثقافة، عمان، 1429هـ ـ 2008م.

- سكجها، باسم، الواسطة في الأردن "السر المعلن"، مؤسسة الأرشيف العربية، 2002م.
- سكيكر، محمد علي، جرائم التزييف والتزوير وتطبيقاتها العملية، ط1،دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008م.
- ابن سلامة، أبو عبد الله محمد القضاعي، دستور معالم الحكم ومأثور مكارم الشيم (من كلام أمير المؤمنين علي بن أبي طالب)، مؤسسة الرسالة، بيروت.
- ابن سلامة، أبو عبد الله محمد القضاعي، مسند الشهاب، (تحقيق: حمدي بن عبد العزيز السلفي)، مؤسسة الرسالة، بيروت، 1407هـ ـ 1986م.
- سلامة، الطيب، الأخذ بالرخص وحكمه، مجله مجمع الفقه الإسلامي رابطة العالم الإسلامي، 2 (8).
- سليمان، مختار عيسى (1998م)، الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه (غير منشورة)، الجامعة الأردنية، عمان.
- ابن سماك، أبو القاسم محمد بن أبي العلاء، محمد بن محمد، رونق التحبير في حكم السياسة والتدبير، ط1، دار الكتب العلمية، بيروت، 1424هـ ـ 2004م.
- أبو سن، أحمد إبراهيم، الإدارة في الإسلام، ط2، المطبعة العصرية، دبي، 1981م.
- أبو سن، أحمد إبراهيم(1413هـ)، استخدام أساليب الترغيب والترهيب لمكافحة الفساد الإداري، الرياض: المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، 11 (21).
- السيوطي، جلال الدين عبد الرحمن بن الكمال (ت 911هـ)، الأشباه والنظائر في قواعد وفروع فقه الشافعية، ط1، دار الكتب العلمية، بيروت، 1403هـ ـ 1983م.
- السيوطي، جلال الدين عبد الرحمن بن الكمال (ت 911هـ)، الدر المنثور في التفسير بالمأثور، 8م، دار الفكر، بيروت، 1993م.

- شادي، محمد إبراهيم (1990م)، طرق اختيار القيادات في البنوك الإسلامية في ضوء المنظور الإسلامي، في محمد عبد الله البرعي ومحمود عبد الحميد مرسي (محرر)، الإدارة في الإسلام، ط1، جدة، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، البنك الإسلامي للتنمية، 1416هـ - 1995م.
- الشاذلي، فتوح عبد الله، شرح قانون العقوبات - القسم الخاص، الكتاب الثاني "جرائم الاعتداء على الأشخاص والأموال"، دار الهدى للمطبوعات، الإسكندرية، 2001م.
- الشاطبي، أبو إسحاق إبراهيم بن موسى اللخمي الغرناطي المالكي (ت 790هـ)، الموافقات، ط3، 2م، (خرج آياته وفهرس موضوعاته عبد السلام عبد الشافي وشرح وخرج أحاديثه عبد الله دراز)، دار الكتب العلمية، بيروت، 1424هـ - 2003م.
- الشافعي، أبو عبد الله محمد بن إدريس (ت 204هـ)، الرسالة، ط1، (تحقيق: أحمد شاكر)، مكتبة الحلبي، مصر، 1358هـ - 1940م.
- شاكر، أحمد وكرشان، محمود، حوار شامل مع الدستور، لا نتصيد أخطاء الآخرين ولا نخضع لأي تأثيرات أو ضغوطات خارجية، الدستور، 7 آب/أغسطس 2009م.
http://www.addustour.com/printTopic.ospx?ac=localandGover/2009/7
- الشباني، محمد عبد الله، الخدمة المدنية على ضوء الشريعة الإسلامية مدخل النظرية، ط1، عالم الكتب، القاهرة، 1397هـ - 1977م.
- شتار، السيد علي، الفساد الإداري ومجتمع المستقبل، المكتبة المصرية، الإسكندرية، 2003م.
- شرف الدين، أحمد عبد الرحمن، النظام القانوني للموظف العام في الجمهورية العربية اليمنية (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983م.

- شطناوي، علي خطار، دراسات في الوظيفة العامة، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان، 1419هـ - 1998م.
- الشميمري، أحمد بن عبد الرحمن (1424هـ)، مظاهر الانحراف الوظيفي، مجلة التدريب والتقنية، (57).
- الشوكاني، محمد بن علي بن محمد، نيل الأوطار شرح منتقى الأخبار من أحاديث سيد الأخيار، دار إحياء التراث العربي ومؤسسة التاريخ العربي، بيروت.
- شيخ داوود، عماد صلاح عبد الرزاق، الفساد والإصلاح، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، 2003م.
- الشيخلي، عبد القادر عبد الحافظ، السياسة السليمة في تأديب العاملين بالدولة، دار الفكر، عمان، 1983م.
- الشيخلي، عبد القادر عبد الحافظ، الواسطة في الإدارة " الوقاية والمكافحة "، الرياض، المجلة العربية للدراسات الأمنية، 19 (38).
- الصابوني، محمد علي، صفوة التفاسير، ط1، دار إحياء التراث العربي، بيروت، 1423هـ - 2002م.
- صالح، محمد أحمد(2003م)، التعريف بالفساد وصوره من الوجهة الشرعية، أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة من الفساد، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض.
- صفوت، أحمد زكي، جمهرة خطب العرب في العصور العربية الزاهرة، المكتبة العلمية، بيروت.
- الصلابي، علي محمد، سيرة أبو بكر الصديق رضي الله عنه شخصيته وعصره، 1422هـ - 2001م.
- الصلابي، علي محمد، سيرة أمير المؤمنين علي بن أبي طالب رضي الله عنه، دار الثقافة، إربد.

- الصلابي، علي محمد، سيرة عثمان بن عفان رضي الله عنه، ط1، 1427هـ ـ 2006م.
- الصنعاني، محمد بن إسماعيل (1182هـ)، سبل السلام، ط4، مكتبة مصطفى البابي الحلبي، 1379هـ ـ 1960م.
- الضحيان، عبد الرحمن إبراهيم، الإدارة في الإسلام" الفكر والتطبيق"، ط1، دار الشروق، جدة، 1407هـ ـ 1986م.
- ابن ضويان، إبراهيم بن محمد بن سالم (ت 1353هـ)، منار السبيل في شرح الدليل، ط7، (تحقيق: زهير الشاوش)، المكتب الإسلامي، 1409هـ ـ 1989م.
- الطبراني، أبو القاسم سليمان بن أحمد بن أيوب، المعجم الكبير، ط2، (تحقيق: حمدي بن عبد المجيد)، مكتبة العلوم والحكم، الموصل، 1404هـ ـ 1983م.
- الطبراني، أبو القاسم سليمان بن أحمد بن أيوب، المعجم الأوسط، (تحقيق: طارق بن عوض، وعبد المحسن بن إبراهيم الحسيني)، دار الحرمين، القاهرة، 1415هـ.
- الطبري، أبو جعفر محمد بن جرير (ت 310هـ)، تاريخ الأمم والملوك، ط1، دار الكتب العلمية، بيروت، 1407هـ.
- الطبري، أبو جعفر محمد بن جرير (ت 310هـ)، جامع البيان في تأويل القرآن، ط1، (تحقيق: أحمد محمد شاكر)، مؤسسة الرسالة، بيروت، 1420هـ ـ 2000م.
- الطرطوشي، أبو بكر محمد بن الوليد الفهري (ت520م)، سراج الملوك، ط1، (حققه: محمد فتحي أبو بكر)، الدار المصرية اللبنانية، 1414هـ ـ 1994م.
- الطروانة، محمد إبراهيم، أثر الإصلاح الإداري في التنمية "التجربة الأردنية"، ط1، دار اليراع للنشر، عمان، 1436هـ ـ 2006م.
- الطريقي، عبد الله بن عبد المحسن، جريمة الرشوة في الشريعة الإسلامية " مع دراسة نظام مكافحة الرشوة في المملكة العربية السعودية، ط3، السعودية، الرياض، 143هـ ـ 1982م.

- طعامنة، محمد (2004)، إصلاح وتحديث الإدارة الحكومية "دراسة تحليلية للتجربة الأردنية"، مؤتمر تحديات التنمية وتحديث الإدارة في الوطن العربي، ليبيا، طرابلس (15 ـ 17) مارس (آذار).
- طلبة، عبد الله، الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، مؤسسة الوحدة، 1401هـ ـ 1980م.
- الطماوي، سليمان، عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة، ط1، دار الفكر العربي، 1965م.
- الطماوي،سليمان، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1982م.
- الطيب، حسن أبشر (1986م)، الإصلاح الإداري في الوطن العربي بين الأصالة والمعاصرة، في ناصر محمد الصائغ (محرر)، الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، ط1، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن.
- الظاهر، خالد خليل، نظام الإدارة وتنظيم النشاط الإنساني في الإسلام، ط1، دار المعراج للنشر، الرياض، 1421هـ ـ 2000م.
- عبد الهادي، حمدي أمين، الفكر الإداري الإسلامي المقارن الأصول العامة، ط5، دار الفكر العربي، 1985م.
- ابن عابدين، محمد أمين، حاشية رد المحتار على الدر المختار شرح تنوير الأبصار في فقه مذهب الإمام أبي حنيفة النعمان، دار الفكر، بيروت، 1415هـ ـ 1995م.
- عارف، ديالا الحج، الإصلاح الإداري "الفكر والممارسة"، ط1، دار الرضا،دمشق، 2003م.
- ابن عاشور، محمد الطاهر بن محمد (ت 1393هـ)، التحرير والتنوير، المعروف بتفسير ابن عاشور، ط1، مؤسسة التاريخ العربي، بيروت، 1420هـ ـ 2000م.
- عالية، مير، نظرية الدولة وآدابها في الإسلام، دراسة مقارنة، ط1، المؤسسة الجامعة للدراسات والنشر، بيروت، 1408هـ ـ 1988م.

- عبد التواب، معوض، القذف والسب والبلاغ الكاذب وإفشاء الأسرار وشهادة الزور، ط4، دار الفكر القانوني، طنطا، 2007م.
- عبد اللطيف، أحمد محمد أحمد، جرائم الإهمال في مجال الوظيفة العامة في قانون العقوبات، مكتبة الرسالة الدولية، القاهرة.
- عبد اللطيف، عادل (2004م)، الفساد كظاهرة عربية وآليات ضبطها، ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، بيروت، ط2، المعهد السويدي بالإسكندرية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2006م.
- عبد الله، عبد الغني بسيوني، أصول علم الإدارة العامة، الدار الجامعية للطباعة، بيروت، 1983م.
- عبد الله، لحسن بو نعامة، (2003م)، الفساد وأثره في القطاع الخاص، أبحاث المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض.
- عبد المنعم، سليمان، و أبو عامر، محمد زكي، قانون العقوبات اللبناني "القسم الخاص"، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، 1996م.
- عبد الهادي، حمدي، الفكر الإداري الإسلامي المقارن الأصول العامة، ط5، دار الفكر العربي، 1985م.
- عبيدات، زهاء الدين، القيادة والإدارة التربوية في الإسلام، ط، دار البيارق، عمان، 1422هـ - 2001م.
- العتوم، منصور إبراهيم، المسؤولية التأديبية للموظف" دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسوريا ومصر وفرنسا "، ط1، مطبعة الشرق، عمان.
- العتيبي، نواف بن خالد(2003م)، العزل من الوظيفة العامة كعقوبة جنائية وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية، ، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض.

- ابن عثيمين، محمد صالح، شرح كتاب السياسة الشرعية، (تحقيق: صلاح السعيد)، ط1، مكتبة فياض المنصور، المنصورة، 1426هـ - 2005م.
- عجيلة، عاصم أحمد، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة إدارياً، تأديبياً، جنائياً، مدنياً، عالم الكتب، القاهرة.
- ابن عربي، أبو بكر محمد بن عبد الله (ت 543هـ)،أحكام القرآن، ط1، (تحقيق: علي محمد البجاوي)، دار إحياء التراث العربي، بيروت.
- العريس، محمد، موسوعة التاريخ الإسلامي "العصر العثماني"، ط1، دار اليوسف، بيروت، 2005م.
- العريس، محمد، موسوعة التاريخ الإسلامي "العصر المملوكي (**648 - 923هـ/ 1258 - 1517م**)"، ط1، دار اليوسف، بيروت، 2006م.
- العز بن عبد السلام، عز الدين عبد العزيز السلمي (ت 660هـ)، شجرة المعارف والأحوال وصالح الأقوال والأعمال، ط2، (تحقيق: إياد خالد طباع)، دار الفكر المعاصر، بيروت، دار الفكر، دمشق، 1996م.
- العز بن عبد السلام، عز الدين عبد العزيز السلمي (ت 660هـ)، قواعد الأحكام في مصالح الأنام، (تحقيق: محمود بن التلاميد)،دار المعارف، بيروت.
- عرسان، محمد، **64٪** من الرأي العام الأردني يعتقدون بوجود فساد في القطاعين العام والخاص، عمان نت، 1 تشرين ثاني 2006.

  http://www.ammannet.net/look/article.tpl?idpublication=37nrlssue — 58nrsection - 18Nartice - 103198idlanguage=19.
- ابن عساكر، أبو القاسم علي بن الحسن بن هبة الله (ت 571هـ)، تاريخ دمشق، ط1، (تحقيق ودراسة: علي شيري)، دار الفكر، بيروت، 1419هـ - 1998م
- العظيم آبادي، أبو الطيب محمد شمس الحق، عون المعبود شرح سنن أبي داوود، ط2، 14م، دار الكتب العلمية، بيروت 1419هـ - 1998م.

- عكايلة، عبد الله علي، نحو مدخل إسلامي للإصلاح الإداري، في: ناصر محمد الصائغ (محرر)، الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان.
- عكايلة، عبد الله علي (1983م)، الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة جريمة الرشوة، أبحاث الندوة العلمية الخامسة، الرشوة وخطورتها على المجتمع، دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، 1992م.
- علي، جعفر عبد السلام (2003م)، التعريف بالفساد وصوره من الوجهة الشرعية في أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، المجلد الأول، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 1424هـ.
- عمر، فؤاد عبد الله، أخلاق العمل وسلوك العاملين، ط1، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب بالبنك الإسلامي للتنمية، 1419هـ.
- العمري، أكرم ضياء رمضان (1414هـ)، قيم المجتمع الإسلامي من منظور تاريخي، كتاب الأمة، 1 (39).
- عودة، عبد القادر، التشريع الجنائي الإسلامي مقارناً بالقانون الوضعي، ط14، مؤسسة الرسالة، بيروت، 1419هـ - 1998م.
- عيد، محمد فتحي (2003م)، الجريمة المنظمة والفساد، أبحاث المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض.
- عيسى، عبد السلام بن محسن، دراسة نقدية في المرويات الواردة في شخصية عمر بن الخطاب رضي الله عنه وسياسته الإدارية، ط1، عمادة البحث العلمي بالجامعة الإسلامية، المدينة المنورة، 1423هـ - 2002م.
- عيسى، عبد القادر، حقائق عن التصوف، ط5، مطبعة النواعير، الرمادي، 1413هـ - 1992م.
- عيسى، لؤي أديب سليمان، كيف نحمي أنفسنا من الفساد الإداري، جريدة الدستور، عمان، ع 14766، آذار 2008م.

- أبوعين، قاسم محمد مصطفى، **تطوير معايير التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية "وزارة التربية والتعليم الأردنية أنموذجاً 1921 ـ 1995م"**، وزارة الثقافة، عمان، 2007م.
- أبو عينين، جميل جودت، **أصول الإدارة من القرآن والسنة**، ط1، دار ومكتبة الهلال، ودار البحار، بيروت، 2002م.
- العيني، أبو محمد بدر الدين محمود بن أحمد (ت 855هـ)، **عمدة القارئ شرح صحيح البخاري**، ط1، (إشراف: صدقي جميل العطار)، دار الفكر، بيروت، 1425هـ ـ 2005م.
- العيني، أبو محمد بدر الدين محمود بن أحمد (ت 855هـ)، **شرح سنن أبي داوود**، ط1، (تحقيق: خالد بن إبراهيم المصري)، مكتبة الراشد، الرياض، 1420 هـ ـ 1999م.
- الغزالي، أبو حامد محمد بن محمد (ت 505هـ)، **إحياء علوم الدين**، ط1، دار الكتب العلمية، بيروت، 1423هـ ـ 2002م.
- الغزالي، أبو حامد محمد بن محمد (ت 505هـ)، **التبر المسبوك في نصيحة الملوك**، ط1، (ضبطه: أحمد شمس الدين)، دار الكتب العلمية، بيروت، 1409هـ ـ 1988م.
- الغزالي، أبو حامد محمد بن محمد (ت 505هـ)، **فضائح الباطنية**، (تحقيق: عبد الرحمن البدوي)، مؤسسة دار الكتب الثقافية، الكويت.
- ابن فارس، أبو الحسين أحمد الرازي (ت 395هـ)، **معجم مقاييس اللغة**، ط1، (وضع حواشيه: إبراهيم شمس الدين)، دار الكتب العلمية، بيروت، 1420هـ ـ 1999م.
- فارس، علي أحمد، **حل الأزمات "الفساد الإداري نموذجاً"**، اللجنة العربية لحقوق الإنسان، مركز المستقبل للدراسات والبحوث، 2008م، http://mesr.net.

- الفراهيدي، أبو عبد الرحمن الخليل بن أحمد، العين، د.ط، (تحقيق: مهدي المخزومي وإبراهيم السامرائي)، دار مكتبة الهلال.
- الفساد البيئي أسبابه وعلاجه http://www.ibtesama.com/vb/showthrad_t.
- فهمي، مصطفى أبو زيد، فن الحكم في الإسلام، المكتب المصري الحديث، القاهرة، 1981م.
- ابن قاضي سماوه، محمود بن إسرائيل، جامع الفصولين لقدوة الأمة وعمل الأئمة، ط1، الأزهرية، 1300هـ.
- قانون البينات رقم (30) لسنة (1950م).
- قانون حماية أسرار ووثائق الدولة رقم (50) لسنة (1971).
- قانون ديوان المحاسبة رقم (89) لسنة (1952م).
- قانون ديوان المظالم رقم (1) لسنة (2008م).
- قانون العقوبات رقم (16) لسنة (1960).
- قانون المنافسة رقم (33) لسنة(2004).
- قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (62) لسنة (2006م).
- ابن قتيبة، أبو محمد عبد الله بن مسلم الدينوري (ت 276هـ)، الإمامة والسياسة "المعروف بتاريخ الخلفاء"، (تحقيق: طه محمد الزين)، مؤسسة الحلبي وشركاه.
- قحطان، عبد القادر محمد (2004م)، الجهود العربية في مكافحة الفساد، أبحاث المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض.
- ابن قدامة، أبو محمد عبد الله بن أحمد المقدسي، المغني في فقه الإمام أحمد بن حنبل الشيباني، دار الفكر، بيروت، ط1، 1405هـ.
- القرافي، أبو العباس أحمد بن إدريس (ت 684هـ)، الفروق وأنوار البروق في أنواء الفروق وبحاشيته كتابين تهذيب الفروق والقواعد السنية في الأسرار الفقهية،

للشيخ محمد علي بن حسين المالكي، ط1، (ضبطه: خليل المنصور)، دار الكتب العلمية، بيروت، 1418هـ - 1998م.

- القرشي، غالب عبد الكافي، أوليات الفاروق في السياسة والإدارة والقضاء، دار الوفاء، المنصورة، 1429هـ - 2008م.
- القرضاوي، يوسف، كيف نتعامل مع القرآن العظيم، ط5، دار الشروق، القاهرة، 1427هـ - 2006م.
- القرطبي، أبو عبد الله محمد بن أحمد الأنصاري، الجامع لأحكام القرآن، دار إحياء التراث العربي، بيروت، 1405هـ - 1985م.
- القضاة، آدم نوح (2003م)، نحو نظرية إسلامية لمكافحة الفساد الإداري، أبحاث المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد، المجلد الأول، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض.
- قطب،سيد، في ظلال القرآن، ط8، دار الشروق، بيروت، 1399هـ - 1979م.
- قلعجي، محمود رواس، معجم لغة الفقهاء، ط2، دار النفائس، بيروت، 1408هـ - 1988م.
- القلقشندي، أحمد بن علي (ت 820هـ)، صبح الأعشى في صناعة الإنشا، ط1، م14، (تحقيق: يوسف علي طويل)، دار الفكر، دمشق، 1987م.
- القلقشندي، أحمد بن علي (ت 820هـ)، مآثر الإنافة في معالم الخلافة، (تحقيق: عبد الستار أحمد فراج)، عالم الكتب، بيروت.
- القيسي، إبراهيم طه وآخرون، العلوم الإسلامية والتربية الإسلامية، ط1، وزارة التربية والتعليم، إدارة المناهج والكتب المدرسية، 1425هـ - 2004م.
- ابن القيم، أبو عبد الله محمد بن أبي بكر، إعلام الموقعين عن رب العالمين، (تحقيق: طه عبد الرؤوف سعد)، دار الجيل، بيروت، 1973م.
- ابن القيم، أبو عبد الله محمد بن أبي بكر، الطرق الحكمية في السياسة الشرعية، (تحقيق: محمد جميل غازي)، مطبعة المدني، القاهرة.

- الكاساني، أبو بكر علاء الدين بن مسعود (ت 587هـ)، بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع، ط2، دار الكتب العلمية، بيروت، 1406هـ - 1986م.
- الكبيسي، عامر، الفساد والعولمة تزامن لا توأمة، المكتب الجامعي الحديث، الرياض، 2005م.
- ابن كثير، أبو الفداء إسماعيل (ت 774هـ)، البداية والنهاية، ، ط1، (تحقيق: علي الشيري)، دار إحياء التراث، بيروت، 1408هـ - 1988م.
- ابن كثير، أبو الفداء إسماعيل (ت 774هـ)، تفسير القرآن العظيم، ط2، (قدم له: عبد القادر الأرنؤوط)، مكتبة دار الفيحاء، دمشق، ومكتبة دار السلام، الرياض، 1418هـ - 1998م.
- ابن كثير أبو الفداء إسماعيل (ت 774هـ)، السيرة النبوية، (تحقيق: مصطفى عبد الواحد)، دار المعرفة، بيروت، 1396هـ - 1971م.
- كريم، حسن، (2004م)، مفهوم الحكم الصالح، في الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، ط2، بيروت، المعهد السويدي، الإسكندرية، مركز دراسة الوحدة العربية، بيروت، 2006.
- كليتجارد، روبرت، السيطرة على الفساد، (ترجمة: علي حسين حجاج)، (مراجعة فاروق جرار)، دار البشير، 1994.
- كنعان، نواف، القانون الإداري "الكتاب الأول"، ط1، دار الثقافة، عمان، 2006م.
- كنعان، نواف، القانون الإداري " الكتاب الثاني "، ط1، دار الثقافة، عمان، 2007م.
- الكيلاني، عبد الله إبراهيم (2009)، إدارة الأزمة مقاربة التراث والآخر، كتاب الأمة، قطر، السنة (29) العدد(131).
- الكيلاني، عبد الرحمن إبراهيم، قواعد المقاصد عند الإمام الشاطبي عرضاً ودراسة وتحليلاً، ط1، دار الفكر - دمشق، 1421هـ - 2000م.

- مؤيد أبو صبيح ومعتصم الرقاد، وزارة تطوير القطاع العام تعيد إطلاق مدونة السلوك الوظيفي، جريدة الغد، عمان، ع 1863، السبت 2009/10/3م.www.nit.gov.jo
- ابن ماجه، أبو عبد الله محمد بن يزيد القزويني، السنن، ط1، (حقق أصوله: خليل مأمون شيحا)، دار المعرفة، بيروت، 1416 هـ - 1996م.
- الماوردي، أبو الحسن علي بن محمد (ت 450 هـ)، الأحكام السلطانية، (تحقيق: أحمد جاد)، دار الحديث، القاهرة.
- الماوردي، أبو الحسن علي بن محمد (ت 450هـ)، أدب الدنيا والدين، (تحقيق: مصطفى عبد القادر عطا)، دار الأرقم بن أبي الأرقم، بيروت.
- الماوردي، أبو الحسن علي بن محمد (ت 450هـ)، الحاوي الكبير في فقه الشافعي، ط1، (تحقيق: علي محمد معوض وعادل أحمد)، دار الكتب العلمية، بيروت، 1414هـ - 1994م.
- الماوردي، أبو الحسن علي بن محمد (ت 450هـ)، قوانين الوزارة، ط3، (تحقيق: فؤاد عبد المنعم ومحمد سليمان)، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1411هـ - 1991م.
- المباركفوري، أبو العلاء محمد بن عبد الرحمن بن عبد الرحيم (ت 1553هـ)، تحفة الأحوذي شرح جامع الترمذي، ط2، (تحقيق: عبد الوهاب بن عبد اللطيف)، المكتبة السلفية، المدينة المنورة، 1383هـ - 1963م.
- المبرد، يوسف بن حسن بن عبد الهادي (ت 909هـ)، محض الصواب في فضائل أمير المؤمنين عمر بن الخطاب، ط1، (تحقيق: عبد العزيز بن عبد المحسن)، عمادة البحث العلمي بالجامعة الإسلامية، المدينة المنورة، 1420هـ - 2000م.
- المتقي الهندي، علاء الدين علي بن حسام الدين (ت 975هـ)، كنز العمال في سنن الأقوال والأفعال، ط5، (تحقيق: بكري حياني وصفوة السقا)، مؤسسة الرسالة، 1401هـ - 1981م.

- المتيت، أبو يزيد علي، جرائم الإهمال، ط5، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1986م.
- مجذوب، طارق، الإدارة العامة العملية "الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002م.
- مجلة نقابة المحامين الأردنية، سنة 1967.
- مجلة نقابة المحامين الأردنية، 1972م، العدد11.
- مجلة نقابة المحامين الأردنية، 1979م، العدد 2.
- مجلة نقابة المحامين الأردنية، سنة 1980.
- مجلة نقابة المحامين الأردنية، 1988م، العدد 4 ـ 6.
- مجلة نقابة المحامين الأردنية، 1989م، العدد 11 ـ 12.
- مجلة نقابة المحامين الأردنية، 2008، عدد 4 ـ 6.
- محمد، عوض، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1985م.
- محمود، إبراهيم عبد الصادق، فقه الصلاحية للولاية العامة، 2002م.

http://www.meshkat.net/new/contents

المخالفات المهنية ووسائل التغلب عليها.

http://faculty.educ.sa/1AS/Mashooqi/files/okhalq —— eeatalmhna13

almkhalfat almhneea0000saelsaltqhlbaleeha0 doc

- مدكور، حسين، الرشوة في الفقه الإسلامي مقارناً بالقانون، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1404هـ ـ 1984م.
- المرجاني، أحمد بن داود (أغسطس 1998م)، الرقابة في الإدارة الإسلامية، مجلة الشريعة والدراسات الإسلامية، (35).

- المرداوي، أبو الحسن علاء الدين علي بن سليمان الدمشقي (ت 885هـ)، الإنصاف في معرفة الراجح من الخلاف على مذهب الإمام أحمد بن حنبل، ط1، دار إحياء التراث العربي، بيروت، 1419هـ.
- ابن مسكويه، أبو علي أحمد بن محمد (ت 421هـ)، تهذيب الأخلاق وتطهير الأعراق، بهامش أدب الدنيا والدين لأبي الحسن علي بن محمد الماوردي، المطبعة الشرقية، مصر.
- مسلم، أبو الحسين بن الحجاج النيسابوري (ت 261هـ)، صحيح مسلم، (تحقيق: محمد فؤاد عبد الباقي)، رئاسة إدارة البحوث العلمية والإفتاء السعودية، 1414هـ - 1994م.
- مشروع أردني أوروبي لمكافحة الفساد، وكالة الأنباء الأردنية، بترا، عمان، الثلاثاء، 7 تموز/ يوليو 2009. http://www.petra.gov.jo/Artical.aspx2lng.
- المشهداني، محمد أحمد، الوسيط في شرح قانون العقوبات، ط1، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، عمان، 2003م.
- المصري، أحمد محمد، الإدارة في الإسلام، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 2004م.
- المصري، محمد، استطلاع للرأي العام حول حكومة دولة المهندس نادر الذهبي بعد مرور مائة يوم على تشكيلها، وحدة استطلاع الرأي العام، مركز الدراسات الاستراتيجية الجامعة الأردنية، آذار 2008م.
www.CSS – Jordan.org/uploadpolling/.doc .
- مصطفى، علي عبد القادر، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظام الحديث، ط1، مطبعة السعادة، 1402هـ - 1982م.
- ابن مفلح، أبو عبد الله شمس الدين محمد المقدسي (ت 763هـ)، الآداب الشرعية والمنح المرعية، توزيع رئاسة إدارات البحوث العلمية والإفتاء، الرياض.

- مقدم، سعيد، أخلاقيات الوظيفة العمومية " دراسة نظرية تطبيقية في زاوية التأصيل والالتزامات المهنية والنظام التأديبي للموظفين"، ط1، دار الأمة، الجزائر، 1997م.
- مكافحة الفساد: لدينا قضايا فساد إداري بالملايين، عمان نت، 1 تموز 2009م.
http://www.ammannet.net/look/article.tpl?IdLanguage=18&IdPublic ation=3&NrArticle=30969&NrIs
- ملكاوي، محمد، (181) برنامجاً نفذها المعهد الوطني للتدريب خلال 7 أشهر، الجزيرة الشاملة، 24 /8/ 2009م.
http://jazeeranews.net/news/local/3314 ـ
- ملكاوي، مي، استطلاع صور الفساد يعكس تراجع مجلس النواب في مكافحته كما كانت مجلس النواب، المرصد البرلماني، 26 آب 2006.
http://ammonnel.net/Look/marsad/mediaditpl?idlangrage=18old publication=3
- المناوي، محمد عبد الرؤوف، فيض القدير شرح الجامع الصغير من أحاديث البشير النذير، ط1، (ضبطه: أحمد عبد السلام)، دار الكتب العلمية، بيروت، 1415هـ ـ 1994م.
- المنشاوي، عبد الحميد، جرائم القذف والسب وإفشاء الأسرار، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية.
- ابن منظور، أبو الفضل بن مكرم، لسان العرب، د.ط، 15م، دار صادر، بيروت.
- المهدي، حسين بن محمد، الجرائم الماسة بالوظيفة العامة، 2000م.
- المودودي، أبو الأعلى، الحكومة الإسلامية، (ترجمة: أحمد إدريس) الدار السعودية، جده، 1404هـ ـ 1984م.

- موسى، عيسى عبد الباقي، (2004م)، معالجة الصحف المصرية لقضايا الفساد "دراسة تحليلية ميدانية"، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة جنوب الوادي، بقنا، مصر.
- النابلسي، شاكر، فتح ملفات الفساد الأردني: لماذا الآن، شفافية الشرق الأوسط 13 يناير 2007.
www.metranparent.com/shakier_nabulsi – jordan
- النادي، فؤاد محمد (1990م)، بعض المفاهيم الإدارية والسياسة من منظور إسلامي، في محمد عبدالله البرعي ومحمود عبد الحميد مرسي (محرر)، الإدارة في الإسلام، ط1، جدة، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، البنك الإسلامي للتنمية، 1416هـ ـ 1995م.
- الناصر، محمد عليوي، خيانة الأمانة وأثرها في العقود المالية في الشريعة الإسلامية، ط1، الدار العلمية الدولية للنشر ودار الثقافة، عمان، 2001م.
- ناصر، ناصر عبيد، ظاهرة الفساد مقاربة سوسيولوجية اقتصادية، دار المدى للثقافة والنشر، دمشق، سوريا، 2002م.
- نافعة، حسن (2004م)، دور المؤسسات الدولية ومنظمات الشفافية في مكافحة الفساد، ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، بيروت، ط2، المعهد السويدي، الإسكندرية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2006م..
- نبيل، طارق شفيق، المذكرات الإيضاحية للقانون المدني الأردني، مطبعة التوفيق، عمان.
- نجم، محمد صبحي، قانون العقوبات القسم الخاص "الجرائم المخلة بالمصلحة العامة والثقة العامة والجرائم الواقعة على الأموال وملحقاتها"، ط1، دار الثقافة، عمان، 2006م.

- ابن نجيم، زين الدين إبراهيم (ت 970هـ)، الأشباه والنظائر وبحاشيته نزهة النواظر على الأشباه والنظائر لابن عابدين (ت 1252هـ)، ط1، (تحقيق: محمد مطيع الحافظ)، دار الفكر، 1403هـ ـ 1983م.
- ابن نجيم، سراج الدين عمر بن إبراهيم (ت 1005هـ)، النهر الفائق شرح كنز الدقائق، ط1، (تحقيق: أحمد عزو)، دار الكتب العلمية، بيروت، 1422هـ ـ 2002م.
- الندوي، علي أحمد، القواعد الفقهية، ط6، دار القلم، دمشق، 1425 هـ ـ 2004م.
- الشيخ نظام وجماعة من علماء الهند، الفتاوى الهندية المعروفة بالفتاوى العالمكرية في مذهب الإمام الأعظم أبي حنيفة النعمان، ط1، (ضبطه: عبد اللطيف حسن)، دار الكتب العلمية، بيروت، 1421هـ ـ 2000م.
- نظام السلك الدبلوماسي الأردني لسنة (1993م).
- نظام التنظيم الإداري للمعهد الوطني للتدريب، رقم (31) لسنة (2001).
- نظام الخدمة المدنية في المملكة الأردنية الهاشمية، رقم (30) لسنة (2007).
- أبو نعيم، أحمد بن عبد الله بن أحمد الأصبهاني (ت 430هـ)، حلية الأولياء وطبقات الأصفياء، ط4، دار الكتاب العربي بيروت، 1405هـ.
- النووي، أبو زكريا يحيى بن شرف، صحيح مسلم بشرح النووي المسمى المنهاج بشرح صحيح مسلم بن الحجاج، ط6، 6م، (تحقيق: خليل مأمون شيحا)، دار المعرفة، بيروت، 1420هـ ـ 1999م.
- ابن هشام، أبو محمد عبد الملك المعافري (ت 213هـ)، السيرة النبوية، ط1، (تحقيق: وليد بن محمد سلامة وخالد بن محمد)، مكتبة الصفا، القاهرة، 1422هـ ـ 2001م.
- هلال، محمد عبد الغني حسن، مقاومة ومواجهة الفساد "القضاء على أسباب الفساد"، مركز تطوير الأداء والتنمية، مصر الجديدة، 2007م.

- هيئة الأمم المتحدة، الفساد في الحكومة، (ترجمة: نادر أحمد أبو شيخة)، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عمان، 1994م.
- الهيجان، عبد الرحمن بن أحمد (2003م)، الفساد وأثره في الجهاز الحكومي، أبحاث المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض.
- هيكل، السيد خليل، القانون الإداري السعودي، ط1، مطابع جامعة الملك سعود، 1415هـ - 1994م.
- الواحدي، أبو الحسن علي بن أحمد (ت 468هـ)، أسباب النزول، (تحقيق: أيمن صالح شعبان)، دار الحديث، القاهرة، 1424هـ - 2003م.
- الواقدي، أبو عبد الله محمد بن عمر (ت 207هـ)، فتوح الشام، ط1، دار الكتب العلمية، بيروت، 1417هـ - 1997م.
- وردم، باتر محمد علي، استطلاع الفساد في الأردن، مرصد الأردن، الخميس 2 نوفمبر 2006م.

http://www.jordanwatch.net/arabic/archive/2006/111/112873ht -
- وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، الموسوعة الفقهية الكويتية، ط2، دار السلاسل، الكويت، 1404هـ.
- وزارة التربية والتعليم، إربد الأولى، تعميم رقم **(650)** لسنة **(2009م)** بتاريخ 2009/10/6م.
- وصفي، مصطفى كمال (1395هـ - 1396هـ)، الحسبة والنظام الإداري، مجلة البحوث الإسلامية، 2 (2).
- وكيع، أبو بكر محمد بن خلف بن حيان (ت 306هـ) أخبار القضاة، ط1، 3م (صححه وعلق عليه وخرج أحاديثه: عبد العزيز مصطفى المراغي)، المكتبة التجارية الكبرى، مصر، 1366هـ - 1947م.
- يماني، هناء، الفساد الإداري من منظور إسلامي، مقال منشور على الإنترنت.

- ياقوت، محمد ماجد، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006م.
- يوسف، يعقوب بن إبراهيم (ت 182هـ)، الخراج، دار المعرفة، بيروت.
- اليوسف، يوسف خليفة(2004م)، دراسة حالة الإمارات العربية المتحدة، مفهوم الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي الإسكندرية، بيروت، ط2، 2006م.
- أبو يونس، محمد باهي، الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الإداري الإسلامي، ط1، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 1999م.